

O desafio horizontal:  
ministérios setoriais,  
órgãos centrais e  
liderança

*Herman Bakvis e Luc Juillet*



O desafio horizontal: ministérios  
setoriais, órgãos centrais e liderança

## **Fundação Escola Nacional de Administração Pública**

### *Presidente*

Helena Kerr do Amaral

### *Diretor de Comunicação e Pesquisa*

Celio Y. Fujiwara

### *Diretor de Gestão Interna*

Augusto Akira Chiba

### *Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

### *Diretora Interina de Formação Profissional*

Elisabete Ferrarezi

---

B169d Bakvis, Herman.

O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança / Herman Bakvis, Luc Juillet. Brasília: ENAP, 2004.

94 p. (Cadernos ENAP, 27)

Tradução de: The horizontal challenge: line departments, central agencies and leadership, c2004.

ISSN 0104 – 7078

1. Administração pública – Canadá. 2. Gestão horizontal – Canadá. 3. Gestão horizontal – estudo de casos – Canadá. I. Juillet, Luc. II Título.

CDD 341.6643

---

**Cadernos ENAP** é uma publicação da Fundação Escola Nacional de Administração Pública  
*Editor:* Celio Y. Fujiwara – *Coordenação-geral de editoração:* Livino Silva Neto  
– *Supervisão de produção gráfica:* Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Revisão:* Juliana Girão de Moraes e Luis Antonio Violin – *Ficha catalográfica:* Equipe da Biblioteca ENAP

© ENAP, 2004

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

## O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança

*Herman Bakvis e Luc Juillet*

© Canada School of Public Service, Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership, (2004)

All rights reserved. This publication has been reproduced and translated with the permission of the Canada School of Public Service (2004), Ottawa, Ontario K1N 6Z2 Canada.

© École de la fonction publique du Canada, Le défi de l'horizontalité: ministères responsables, organismes centraux et leadership, (2004)

Tous droits réservés. Cette publication a été reproduite et traduite avec la permission de l'École de la fonction publique du Canada, (2004), Ottawa, Ontario K1N 6Z2, Canada.

© ENAP Escola Nacional de Administração Pública, O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança, (2004)

Esta publicação foi traduzida e reproduzida com a permissão da Canada School of Public Service (2004), Ottawa, Ontário K1N 6Z2, Canadá.



# Sumário

<b>Uma palavra da <i>Canada School of Public Service</i></b>	<b>07</b>
<b>Resumo Executivo</b>	<b>09</b>
<b>Introdução</b>	<b>13</b>
Âmbito	14
<b>Horizontalidade: uma nova realidade?</b>	<b>16</b>
O “quê” da gestão horizontal	16
O “por quê” e “quando” da gestão horizontal	17
O “como” da gestão horizontal	24
<b>Estudos de caso de iniciativas horizontais</b>	<b>27</b>
As áreas de estudo	27
O papel dos órgãos centrais	30
<i>Accountability</i>	31
Estudo de caso 1	33
Estudo de caso 2	37
Estudo de caso 3	42
Estudo de caso 4	49
<b>Análise: à altura da tarefa?</b>	<b>55</b>
Catalisadores e pioneiros	55
Custos e benefícios	56
O papel dos órgãos centrais	62
Órgãos centrais como catalisadores de iniciativas horizontais	63
A capacidade coordenadora do centro	65
<i>Accountability</i>	67

<b>Lições e recomendações</b>	<b>71</b>
Lições	73
Aspectos gerais	73
Órgãos centrais	75
Recomendações	76
Ministérios setoriais	78
Considerações gerais	80
<b>Conclusão</b>	<b>82</b>
<b>Apêndice</b>	<b>83</b>
Metodologia	83
Recursos práticos para se trabalhar horizontalmente	84
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>87</b>

## Uma palavra da *Canada School of Public Service*

Trabalhar horizontalmente é uma questão de grande importância, atualmente, para o serviço público. Na verdade, desde meados da década de 1990, a gestão horizontal tem sido promovida em todo o serviço público e diversas ferramentas práticas foram desenvolvidas para esse fim. Esta publicação é mais um documento de orientação prática sobre a matéria, que examina muitas das suposições que dão base à gestão horizontal e analisa, detalhadamente, os processos e mecanismos atualmente usados para trabalhar horizontalmente.

Como parte desta pesquisa, iniciada em abril de 2003, os autores examinam quatro estudos de caso, que tiveram início antes de 2002. Esses autores exploram os fatores e as percepções que determinam a necessidade de os gerentes estarem mais conscientes da dimensão horizontal. Consideram os custos/benefícios e desafios de se manter uma estrutura vertical de *accountability* ao se trabalhar horizontalmente. O aspecto, talvez, o mais importante é que eles exploram as percepções dos atores responsáveis pela promoção de iniciativas horizontais tanto em ministérios setoriais, como em órgãos centrais e examinam os desafios enfrentados por essas pessoas e o que elas acreditam ter funcionado bem, ou não.

Embora esta pesquisa só abranja número limitado de questões importantes, ela enriquece o tema ao identificar lições aprendidas e sugerir diversas áreas nas que outras pesquisas seriam necessárias. Ela também propõe recomendações interessantes a serem consideradas e debatidas por servidores.

De modo geral, essa publicação aborda o tema da horizontalidade a partir de uma nova perspectiva e faz perguntas incômodas, na esperança de melhorar a compreensão dos servidores em relação a diversas questões envolvidas. A pesquisa é definitiva, completa, a palavra final? Não, mas constitui passo importante numa jornada mais longa e nos envolve em um diálogo essencial e construtivo, que pode melhorar a forma pela qual trabalhamos horizontalmente.

A Canada School of Public Service está satisfeita com a disponibilização desta nova publicação.

Janice Cochrane

Presidente da Canada School of Public Service





## Resumo executivo

Na década passada, o governo do Canadá preocupou-se muito com a gestão de questões e iniciativas horizontais. Desde o lançamento da iniciativa “Forças-Tarefas de Secretários Executivos: dos Estudos à Ação” (Deputy Minister task force: From Studies to Action), em 1996, das *Lições aprendidas* e de guias práticos sobre a gestão de mecanismos colaborativos por parte do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (Canadian Centre for Management Development – CCMD) e da Secretaria do Tesouro do Canadá (Treasury Board Secretariat – TBS), os servidores têm experimentado uma pressão considerável e crescente para trabalhar colaborativamente, com vistas a resolver problemas importantes na área da formulação e implementação de políticas. Como ficou claro nos recentes Discursos do Trono – discurso do Primeiro-Ministro que abre oficialmente cada novo ano de trabalho do Parlamento – do governo, essa preocupação aumentou em decorrência do número maior de questões transversais que se vêm incluindo na agenda do governo continuamente e que envolvem temas como mudanças climáticas, crise fiscal urbana e os relacionados à segurança nacional e internacional. À luz desse novo contexto, é importante saber se o Governo Federal tem estruturas, recursos humanos e cultura necessária para lidar com questões horizontais eficazmente.

Tendo por base estes quatro estudos de caso: a Estratégia de Inovação (Innovation Strategy), a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas (Urban Aboriginal Strategy – UAS), a Secretaria de Mudanças Climáticas (Climate Change Secretariat – CCS) e o Acordo de Vancouver (Vancouver Agreement – VA), este estudo avalia práticas e estruturas horizontais desenvolvidas ao longo da década passada, os resultados dessas práticas e a sua eficácia em relação aos resultados desejados. Ainda examina seis áreas: a natureza mutável das diferentes áreas de políticas e filosofias de gestão como impulsionadoras de iniciativas horizontais; os catalisadores e pioneiros de iniciativas horizontais; o debate em torno dos custos e benefícios como fatores a serem considerados na adoção de práticas horizontais; as ferramentas e recursos disponíveis a serem usados em situações específicas; o papel dos órgãos centrais no apoio e na liderança de iniciativas horizontais; e a questão da *accountability*. No total, 21 dirigentes federais de ministérios setoriais e órgãos centrais foram entrevistados neste estudo.

As conclusões para essas seis áreas são as seguintes:

- *Áreas relacionadas à formulação e implementação de políticas e filosofias de gestão* – O desenvolvimento de novas tecnologias para a formação de redes, a maior disposição dos servidores de trabalhar transversalmente, o legado da Nova Gestão Pública das décadas de 1980 e 1990, com sua ênfase na modernização e prestação de serviços focados nos clientes, e o surgimento de importantes questões no campo das políticas, que só podem ser equacionadas horizontalmente, acentuam a necessidade de trabalhar colaborativamente em esquemas que envolvem diferentes ministérios e facilitam a aceitação dessa colaboração.

- *Catalisadores e pioneiros* – Tanto na implementação como na gestão de iniciativas horizontais, o papel desempenhado por indivíduos específicos na defesa do projeto, na identificação de soluções inovadoras e na captação de recursos parece ser fator determinante de experiências bem-sucedidas.

- *Custos e benefícios* – Os entrevistados afirmaram que os custos de trabalhar horizontalmente são freqüentemente subestimados. Alguns dos custos identificados incluem mais tempo gasto em reuniões, o desafio de criar visão e estrutura compartilhadas, a necessidade de fazer concessões, um maior volume de documentos, mecanismos de *accountability* mais complexos, o desenvolvimento de indicadores de desempenho comuns e a exigência de relatórios mais complicadas. A maioria dos entrevistados enfatizou que, na maior parte dos casos, não havia outra opção senão trabalhar horizontalmente – sem colaboração entre diferentes ministérios, a iniciativa em questão não poderia ser implementada.

- *Ferramentas e recursos* – Os entrevistados criticaram muito a acessibilidade às ferramentas de que dispunham e o benefício que tinha delas, embora nem sempre tivesse ficado claro até que ponto eles efetivamente as haviam usado e quais eram seus pontos fortes e fracos. No que se refere aos recursos humanos, a pesquisa indica que o trabalho horizontal exige novas capacidades, como as de negociar, comunicar-se e mediar.

- *O papel dos órgãos centrais* – Os órgãos centrais desempenham papel crucial em iniciativas horizontais de larga escala; no entanto, órgãos como o Gabinete do Conselho Privado (Privy Council Office – PCO) e a Secretaria do Tesouro, às vezes, pareciam não saber exatamente que papel lhes caberia desempenhar quando tinham de iniciar, manter, fornecer os recursos necessários, coordenar e monitorar iniciativas horizontais. A percepção de uma falta de liderança coerente e estável por parte de órgãos centrais e a não-percepção da capacidade limitada dos ministérios de superar diferenças entre si pareceram ser as maiores fontes de frustração para servidores diretamente envolvidos em iniciativas horizontais. A eficácia limitada

dos órgãos centrais reflete, em parte, a incapacidade dos ministros e das comissões ministeriais trabalharem juntos em torno de algumas das principais questões relacionadas às políticas horizontais do governo.

- *Accountability* – Mecanismos eficazes de *accountability* exigem que os servidores prestem contas de suas ações e sejam responsabilizados por elas, mas isso torna-se complicado quando as iniciativas em questão envolvem diferentes responsabilidades hierárquicas. Os servidores de ministérios setoriais não parecem compreender adequadamente a natureza dual dos mecanismos de *accountability*, ou seja, embora frequentemente tenham compreensão clara dos requisitos internos de seus respectivos ministérios, eles não parecem compreender tão claramente suas responsabilidades corporativas mais amplas em relação a todo o governo.

O estudo apresenta recomendações para órgãos centrais e ministérios setoriais. Observando a necessidade de maior atuação dos órgãos centrais, particularmente do Gabinete do Conselho Privado, a pesquisa sugere que existem três áreas em que melhorias poderiam ser introduzidas:

- *Mandato* – Seria necessário fornecer informações mais detalhadas sobre o que os ministérios devem fazer, particularmente em relação à substância ou ao conteúdo dos temas envolvidos e aos resultados esperados.

- *Autoridade e hierarquia* – Definição clara da autoridade dos ministérios ou de novas estruturas. O estabelecimento de secretarias chefiadas por dirigentes do nível de secretário-executivo – a despeito de quão limitadas precisem ser – diretamente subordinadas ao Secretário do Conselho Privado poderia fortalecer tanto a autoridade como a hierarquia.

- *Apoio permanente* – Poderia ser fortalecido de quatro maneiras:

- conhecimentos mais aprimorados sobre políticas por parte dos órgãos centrais, de modo que seus dirigentes, bem como ministros relevantes e diretores de órgãos, possam envolver-se mais substantivamente em um projeto ao longo de toda a sua duração;

- determinação estratégica do momento apropriado de financiamento para ajudar a motivar os ministérios e garantir que os resultados sejam compatíveis com os objetivos da iniciativa;

- estruturas de *accountability* que reduzam a burocracia documental e harmonizem os requisitos horizontais e verticais para a elaboração e apresentação de relatórios; e

- uma cultura de gestão menos apoiada no comando e no controle e mais baseada em incentivos financeiros, em um monitoramento contínuo e permanente consulta e envolvimento. Avaliações de desempenho e acordos que identifiquem mais explicitamente a necessidade de trabalhar horizontalmente também poderiam ajudar a dar início a um processo de mudança cultural.

Quanto aos ministérios setoriais, os servidores que trabalham nessas entidades tendem a sentir que estão “nadando contra a correnteza” quando

trabalham horizontalmente. Esse problema pode ser atacado de diversas maneiras:

- desenvolvimento de regimes de *accountability* que facilitem a adoção de práticas horizontais entre diferentes ministérios;
- seleção criteriosa e estratégica de projetos horizontais;
- recrutamento de funcionários com “habilidades horizontais” (por exemplo, habilidades em gestão financeira, mediação e negociação, criatividade, paciência) que estimulem essas habilidades em outros; e
- criação de uma unidade especial nos ministérios responsável por apoiar a horizontalidade mediante treinamento, orientações, boas práticas e promoção de cultura horizontal.

## Introdução

Há muitas razões para o envolvimento em atividades horizontais. Essencialmente, no entanto, as razões citadas por secretários do Conselho Privado, como Jocelyne Bourgon, Mel Cappe e o atual primeiro-ministro, indicam que, considerando a natureza interdependente e transversal dos temas incluídos na agenda do governo, os objetivos essenciais de diferentes políticas não podem ser alcançados sem que diferentes órgãos, governos e parceiros externos trabalhem juntos. No Discurso do Trono de 2002, por exemplo, foram mencionadas nada menos do que nove áreas prioritárias, que envolvem desde “as oportunidades de vida dos aborígenes” a “cidades competitivas e comunidades saudáveis”, nas quais a capacidade de trabalhar colaborativamente em bases horizontais constitui requisito essencial para a obtenção de resultados positivos. Para reforçar muitos desses temas, o Discurso do Trono de 2004 anunciou, entre outras coisas, a criação de uma nova secretaria e de um comitê consultivo para questões urbanas, que constituem um dos temas mais importantes da agenda do atual governo.

Em resumo, observa-se, de certa maneira, o surgimento de uma nova realidade em que aspectos cruciais relativos à gestão e às políticas tornaram-se horizontais e não verticais. Conseqüentemente, questiona-se até que ponto o Governo Federal está preparado para lidar com essa nova realidade, se ele tem as estruturas necessárias a postos e se dispõe dos recursos humanos e da cultura necessária para lidar com questões horizontais eficazmente. Este estudo procura, portanto, explorar até que ponto haveria, efetivamente, uma “nova realidade” e em que medida o serviço público estaria preparado para lidar com ela.

Serão avaliados os fatores que levaram ao surgimento de formas específicas de horizontalidade na atual conjuntura, ou seja, a evolução de práticas e estruturas ao longo da última década, algumas experiências efetivas e resultados dessas práticas e sua eficácia em relação aos resultados desejados. Mais especificamente, serão examinados seis áreas:

- a natureza mutável das políticas e das filosofias de gestão como impulsionadoras de iniciativas horizontais, ou seja, o “quê”, o “por quê”, o “quando” e o “como” das iniciativas horizontais;

- os principais catalisadores que levam à adoção de práticas horizontais;
- o debate em torno dos custos e benefícios como fatores a serem considerados na adoção de práticas horizontais;
- as ferramentas e recursos disponíveis a gerentes que trabalham num ambiente horizontal;
- o papel desempenhado por órgãos centrais em iniciativas horizontais; e
- a questão da *accountability*.

Como ficará claro na análise, há muita tensão entre órgãos centrais e ministérios setoriais e, dentro dos ministérios, entre seus escritórios regionais e suas sedes em Ottawa, em torno do lançamento, implementação e apoio a iniciativas horizontais. Portanto, ao se considerar até que ponto o Governo Federal estaria preparado para lidar com questões horizontais, surgem questionamentos sobre o relacionamento entre os órgãos centrais e os ministérios. Em grande parte, a análise e as recomendações enfocarão, portanto, o papel desempenhado por órgãos centrais em relação aos ministérios. Os temas específicos abordados nesse contexto compreendem a natureza do apoio disponibilizado a iniciativas horizontais e expectativas das pessoas envolvidas nessas iniciativas em relação aos órgãos centrais.

## **Âmbito**

Muitos livros foram publicados sobre a teoria e prática da gestão horizontal, entre os quais muitos estudos de casos (JUILLET, 2000; CANADÁ, 2001, 2002c; BOURGAULT, 2002), o que indica que governos, profissionais e acadêmicos estão levando esse tema a sério. Este estudo usará esses materiais com o objetivo de extrair lições mais abrangentes de numerosos estudos de caso disponíveis. No entanto, serão acrescentados também quatro breves estudos de caso desenvolvidos por conta própria por duas razões. Em primeiro lugar, alguns temas específicos, como a análise de custo-benefício, não foram abordados em estudos anteriores. Em segundo lugar, a maioria dos estudos tem focado exemplos de horizontalidade no campo de pesquisa, como o papel desempenhado pelos conselhos regionais federais, e poucos, a colaboração horizontal, um tópico que exige mais atenção como tema prioritário.

Os quatro estudos de caso permitirão focar esforços recentes de ministérios setoriais para trabalhar em bases colaborativas em torno de questões que o governo do Canadá considera altamente importantes. O primeiro estudo de caso foca a política adotada para as mudanças climáticas, que, particularmente, envolve a Secretaria de Mudanças Climáticas (Climate Change Secretariat) e dois de seus principais parceiros, o Ministério dos

Recursos Naturais (Natural Resources Canada) e o Ministério do Meio Ambiente do Canadá (Environment Canada). O segundo estudo de caso examina a Estratégia de Inovação, que envolve o Ministério da Indústria (Industry Canada) e o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos do Canadá (Human Resources Development Canada). Os outros dois estudos de caso enfocam o Acordo de Vancouver, que envolve um esquema de cooperação entre alguns ministérios federais e órgãos provinciais e municipais, a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas, que procura coordenar as atividades de diversos órgãos federais, provinciais e municipais que desenvolvem algum tipo de atividade nessa importante área. Esses estudos de caso baseiam-se em documentos e entrevistas com dirigentes de ministérios setoriais e órgãos centrais. O Apêndice 1 fornece mais detalhes sobre a metodologia adotada nas entrevistas.

Este trabalho concentra-se, principalmente, na horizontalidade dentro do Governo Federal do Canadá e enfatiza o papel desempenhado pelos órgãos centrais. Embora o federalismo represente o exemplo mais típico de gestão horizontal, um exame completo da relação entre o Governo Federal e os governos provinciais seria em exercício além do escopo deste projeto. Ao mesmo tempo, muitos dos exemplos citados como “melhores práticas” de gestão horizontal em nível regional envolvem interações com governos municipais e provinciais e três dos quatro estudos de caso envolvem um ativo componente federal-provincial. No entanto, a análise não enfocará questões relacionadas às relações intergovernamentais.

É importante analisar, também, os participantes não governamentais. Sejam eles identificados como parceiros, partes interessadas ou a comunidade maior, em todos os quatro estudos de casos esforçou-se seriamente para incluir esses atores no processo horizontal, a fim de ajudar a definir o formato dos projetos e/ou a modalidade de prestação ou a gestão dos serviços ou bens resultantes das iniciativas estudadas. O enfoque principal, no entanto, continua sendo o das relações *dentro* do Governo Federal e, principalmente, o das relações que envolvem órgãos centrais.

Peters (1998) faz uma distinção entre a formulação de políticas e a coordenação administrativa. Aquela é vista como algo que ocorre principalmente nos níveis mais altos, dos dirigentes e do Conselho de Ministros, enquanto esta envolve principalmente a implementação e gestão de políticas e programas em todos os níveis. Davis (1997) faz outra distinção entre a coordenação política e a coordenação de políticas, que, no contexto canadense, pode ser útil, considerando que o desenvolvimento de políticas é freqüentemente visto como algo diferente do processo decisório em torno de políticas. Neste estudo, examinar-se-á a coordenação em todos os três níveis: político, das políticas e administrativo.



## Horizontalidade: uma nova realidade?

Nesta seção, será explorada a natureza mutável das práticas horizontais no governo do Canadá. Particularmente, será considerado se os gerentes do setor público estão diante de nova realidade. Além disso, serão apresentadas definições básicas e discutidas a estrutura de *accountability*, as ferramentas, os recursos e os meios necessários para trabalhar horizontalmente questões como a análise de custo-benefício. Isso é importante para montar-se o cenário para os estudos de caso e, subseqüentemente, para verificar-se, na seção analítica, até que ponto o governo do Canadá está preparado para lidar com questões horizontais.

### O “quê” da gestão horizontal

A gestão horizontal pode ser definida como a coordenação e gestão de um conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais, esquemas em que as unidades em questão não exercem controle hierárquico sobre as outras e cujo objetivo é gerar resultados que não podem ser alcançados isoladamente por elas. As estruturas e os processos usados para se lograr essa coordenação podem variar de redes informais a secretarias conjuntamente administradas. Os meios usados para implementar e administrar iniciativas horizontais também podem variar e são tipicamente descritos por termos como “coordenação”, “colaboração” e “parcerias”. Frequentemente, esses termos são usados indistintamente. Se se examiná-los mais atentamente, no entanto, ver-se-á que eles transmitem significados bastante diferentes e tendem a ser usados em contextos diferentes.

Para os fins deste estudo, definiu-se o termo “coordenação” como a prática de alinhar estruturas e atividades para promover ou facilitar a probabilidade de alcançar objetivos horizontais, reduzir sobreposições e duplicações e, pelo menos, garantir que objetivos horizontais não sejam frustrados pelas ações de uma ou mais unidades. Como salientado por Mintzberg (1983), a coordenação pode ser gerada por meios formais e informais, dependendo do tamanho da organização, da sua missão e do ambiente a sua volta.

A colaboração pode ser definida como o processo ativo de não apenas coordenar atividades, mas também desenvolver, acordar e implementar uma estratégia voltada para a consecução de objetivos estabelecidos.

Segundo uma recente publicação do Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão (CANADÁ, 2002c), a colaboração envolve também o compartilhamento de autoridade e geralmente exige a participação de ministérios. Mecanismos de gestão compartilhada dessa natureza tipicamente exigem esquemas coletivos de *accountability*. O que ocorre mais frequentemente é que a colaboração envolve iniciativa ou projeto estabelecido para o qual duas ou mais unidades concordam em canalizar recursos e em cuja conclusão bem-sucedida elas também têm forte interesse.

O termo “parceria” refere-se à formalização de mecanismos e acordos de colaboração que vão além de simples ofícios ou memorandos de entendimento e envolvem contratos legais que prevêm produtos, serviços e pagamentos. Esses mecanismos formais tendem a ser mais usados com organizações externas tanto comerciais como sem fins lucrativos. As distinções entre esses três conceitos não são fixas e invariáveis; no entanto, elas devem servir para salientar a importante diferença entre a coordenação informal e os mecanismos colaborativos completos.

Ambos são importantes e, nos três casos, os laços de confiança entre os participantes de diferentes unidades é o lubrificante que faz que o maquinário dos mecanismos horizontais funcione adequadamente. No entanto, a escala, a viabilidade ou a sustentabilidade de qualquer iniciativa horizontal podem exigir abordagens bastante diferentes em relação ao compromisso assumido e à institucionalização dos mecanismos envolvidos.

**A gestão horizontal pode ser definida como a coordenação e gestão de um conjunto de atividades entre duas ou mais unidades organizacionais em esquemas em que as unidades em questão não exercem controle hierárquico sobre as outras e cujo objetivo é gerar resultados que não podem ser alcançados isoladamente por elas.**

## **O “por quê” e o “quando” da gestão horizontal**

Ao se discutir se a gestão horizontal representa nova realidade, é importante considerar que, desde a formação da Confederação, todos os governos canadenses sempre se preocuparam em alcançar a antiga meta do “governo coordenado”. Para muitas pessoas, a expressão mais recente “gestão horizontal” não passa de novo nome atribuído a essa venerável meta

(PETERS, 1998, 2003). O regime parlamentarista de governo, que segue os moldes do modelo britânico de Westminster, particularmente no Canadá, sempre procurou conciliar interesses departamentais, ministeriais e regionais conflitantes no Conselho de Ministros. No século XIX, particularmente, essa atividade de coordenação era, em grande parte, altamente política e envolvia principalmente o atendimento de interesses regionais. Mesmo naquela época, no entanto, interesses nacionais mais substantivos estavam frequentemente em jogo. No nível mais alto da hierarquia do serviço público, começaram a ser realizadas reuniões informais de secretários executivos para discutir preocupações mútuas, que cruzavam as fronteiras entre diferentes ministérios. No período pós-guerra, órgãos centrais, como a Secretaria do Tesouro (Treasury Board Secretariat – TBS) e o Gabinete do Conselho Privado (Privy Council Office – PCO), assumiram formalmente o papel de apoiar o Conselho de Ministros em suas funções corporativas e de coordenação.

Ao longo das últimas três décadas, os governos federal e provinciais criaram uma série de órgãos centrais adicionais e outros mecanismos afins, para garantir o grau necessário de sincronização entre os ministérios e, assim, satisfazer as necessidades corporativas mais amplas do governo e assisti-lo no processo de formular e implementar políticas. Na verdade, há duas décadas, quando Colin Campbell (1983) escreveu que o Canadá havia avançado “na observância dos cânones da liderança executiva institucionalizada”, ele estava referindo-se à existência de grande número de órgãos centrais cujo objetivo principal era coordenar as políticas e a administração do governo. Essa busca por melhor coordenação governamental cresceu e definiu. No final da década de 1960 e início da década de 1970, o governo do Canadá criou uma série de órgãos coordenadores: o Ministério do Crescimento Econômico Regional (Department of Regional Economic Expansion – DREE), o Ministério de Estado de Ciência e Tecnologia (Ministry of State for Science and Technology – MOSST) e o Ministério de Estado para Questões Urbanas (Ministry of State for Urban Affairs – MSUA). Esses três ministérios tinham mandatos específicos para coordenar as atividades de outros, principalmente de ministérios setoriais. No final da década de 1970 e início da década de 1980, o então primeiro-ministro e o secretário do Conselho Privado apoiaram fortemente o modelo dos órgãos centrais como a melhor maneira de melhorar a coordenação. Por essa razão, órgãos como o Ministério de Estado para o Desenvolvimento Social (Ministry of State for Social Development – MSSD) e o Ministério do Desenvolvimento Econômico e Regional (Ministry of State for Economic and Regional Development – MSERD) foram criados. Esses ministérios foram extintos em 1984 com a chegada de um novo primeiro-ministro.

Na década de 1990, no entanto, a necessidade de melhorar radicalmente a coordenação dentro do governo do Canadá tornou-se, mais uma vez,

importante preocupação. Além disso, embora no passado o que mais preocupava era garantir a coordenação nos níveis mais altos da hierarquia, naquela década surgiu também uma preocupação com a coordenação em todos os níveis, principalmente no campo. Além disso, como refletido no Discurso do Trono de 2002, a necessidade da horizontalidade, no presente, parece ser muito mais motivada por questões específicas, tais como: as mudanças climáticas, as relações entre os Estados Unidos e o Canadá, a agenda das habilidades e da inovação, a agenda urbana, a segurança pública após os atentados de 11 de setembro e os acordos internacionais de comércio, questões que naturalmente envolvem interesses e especialidades de dois ou mais ministérios. Questões relacionadas a políticas como essas tornaram a gestão de questões horizontais muito mais visível e premente do que antes. Particularmente, forças direta e indiretamente emanadas do ambiente internacional forçaram ministérios e outros órgãos a trabalharem juntos. Por exemplo, todos os memorandos atualmente elaborados pelos ministérios para o Conselho de Ministros devem observar as normas internacionais de comércio, requisito reforçado pela Estrutura de Gestão de Litígios da Secretaria do Tesouro, segundo o qual os ministérios são obrigados a absorver uma parcela dos custos associados a qualquer litígio resultante de falhas na legislação (TBS, 2002). Para observar as suas obrigações nessa área, os ministérios devem consultar-se amplamente e também consultar o Ministério das Relações Exteriores e do Comércio Internacional (Department of Foreign Affairs and International Trade – DFAIT)<sup>1</sup>. Conseqüentemente, tem-se observado o surgimento de uma série de redes entre diferentes ministérios e órgãos para lidar com questões dessa natureza.

Pode-se argumentar que áreas que envolvem diferentes órgãos, como a das questões urbanas e a das habilidades e inovação, já existem há muitos anos ou mesmo há várias décadas, de modo que, a rigor, não há nada de novo nesse sentido. O que parece ser novo, no entanto, é o reconhecimento de que essas áreas envolvem questões importantes e complexas, bem como a disposição de atacá-las e de desenvolver novos *insights* para melhor abordá-las. Mudanças na opinião pública também têm desempenhado papel importante nesse contexto (NEVITTE, 2002). Questões “adormecidas”, como a dos aborígenes que vivem em áreas urbanas e dos sem-teto, que há muitos anos constituem problemas urbanos, só se tornaram independentes e prementes nos últimos anos.

Além disso, após a Revisão de Programas levada a cabo na década de 1990 (AUCOIN; SAVOIE, 1998), que consistiu numa ação de três anos que introduziu cortes drásticos de custos e importante reorganização de diversos ministérios, o Governo Federal começou a renovar a sua capacidade de formular e implementar políticas como prioridade. Após uma década de medidas

para reduzir o déficit, melhorar a gestão e desenvolver competências básicas, os governos federal e provinciais voltaram a se concentrar na política social, particularmente em áreas como a da pobreza infantil e dos sem-teto (BAKVIS, 2000). Ocorreu também que, já no final da década de 1990, o governo do Canadá apresentava superávits e, portanto, tinha recursos para injetar em novos programas. Foram criadas forças-tarefas para diversos fins, entre os quais promover a gestão horizontal e desenvolver pesquisas sobre políticas, visando a garantir a disponibilidade da capacidade necessária para apoiar essa ênfase renovada no desenvolvimento de políticas (CANADA 1995, 1996, 2001, 2002c, 2003a, 2003b). Juntamente com essas iniciativas, observou-se a ampliação de práticas horizontais nos níveis mais altos da hierarquia, por meio de reuniões regulares de secretários-executivos, com e sem a presença do secretário do Conselho Privado, subcomitês, reuniões em cafés da manhã e retiros, entre outras atividades. Além disso, após a adoção de novo sistema baseado em diversos critérios de avaliação do desempenho dos secretários-executivos, eles precisaram prestar contas de até que ponto estavam alcançando objetivos horizontais (CANADA, 2003b). Mecanismos semelhantes foram desenvolvidos para a comunidade dos secretários-executivos adjuntos.

Por diversas razões, entre as quais medidas de modernização administrativa e de redução de custos introduzidas pelas revisões de programas, observou-se novo interesse em melhorar a coordenação no campo, envolvendo desde o compartilhamento de funções de retaguarda ao desenvolvimento de projetos horizontais locais ou regionais, freqüentemente em parceria com governos locais e regionais. Além disso, a Revisão de Programas (Program Review) e, de modo mais geral, a Nova Gestão Pública (AUCOIN, 1995), que incorpora a Revisão de Programas, gerou enfoque na prestação unificada de serviços e na criação de parcerias entre os setores público e privado, em áreas que envolviam desde a construção de escolas à prestação de serviços previdenciários.

Um fenômeno observado particularmente em países como o Reino Unido e a Nova Zelândia, mas também claramente observado no Canadá, foi a criação de agências e organizações independentes. Devido à ênfase colocada na melhoria da gestão e não no desenvolvimento de políticas, os governos transferiram a responsabilidade por atividades identificáveis para entidades independentes. Em alguns casos, como nos da Canadian National e da Air Canada, essas entidades foram totalmente transferidas para o setor privado por meio de medidas diretas de privatização. Na maioria dos casos, no entanto, elas continuaram a fazer parte do governo, mas passaram a ter autonomia muito maior para cuidar de recursos humanos e da gestão financeira, com menos controles centrais, como são exemplos a Receita Federal do Reino Unido e a Alfândega e Receita Federal do Canadá. Quando o conceito de órgão como forma organizacional é amplamente adotado, ele pode fragmentar

esforços e, particularmente, minar o compromisso corporativo de sua diretoria com a consecução de metas governamentais (RHODES, 1996).

Como a criação de culturas especializadas nessas entidades e a menor profundidade e qualidade dos conhecimentos compartilhados por diretores podem reduzir a mobilidade entre diferentes ministérios, pode surgir uma nova necessidade de estratégias e mecanismos para harmonizar interesses governamentais internos desiguais com vistas à consecução de objetivos maiores.

O Canadá, no entanto, não gerou, nem de longe, a proliferação de órgãos e a fragmentação que se observa no Reino Unido ou na Nova Zelândia. Como salientado por Aucoin (1995), a Nova Gestão Pública só fez incursões limitadas no Canadá e, principalmente, em nível provincial. Enquanto no Reino Unido, por exemplo, cerca de 70% dos servidores trabalham em órgãos do Poder Executivo, o percentual no Canadá é inferior a 30%. Além disso, órgãos como a Alfândega e a Receita Federal do Canadá são muito mais controlados centralmente do que os órgãos equivalentes do Reino Unido. Embora a fragmentação organizacional seja considerada uma das conseqüências da Nova Gestão Pública, a necessidade e a busca de reintegração não é um fenômeno exclusivo de sua era. A especialização e a diferenciação organizacionais têm sido marca registrada de todas as grandes organizações ao longo de todo o século XX e a necessidade de se equilibrarem esses dois elementos com a necessidade de integração em pontos de ligação essenciais tem representado uma luta constante para gerentes e teóricos organizacionais (LAWRENCE; LORSCH, 1967. AUCOIN; BAKVIS, 1984).

Ao mesmo tempo, a Nova Gestão Pública gerou mecanismos próprios para promover a integração, particularmente em nível de prestação de serviços. A prestação unificada de serviços visando a satisfazer as necessidades dos clientes e a integração de diversas funções de retaguarda de diferentes ministérios, principalmente nas regiões, para gerar maior eficiência e reduzir custos são exemplos de esforços para gerar determinado nível de integração não apenas entre ministérios, mas também entre governos. A ênfase da Nova Gestão Pública na importância dos mercados e na utilização de diversos mecanismos de terceirização pode também ser considerada como forma não tradicional de lograr a coordenação. A noção de usar parceiros externos para prestar serviços tornou-se particularmente proeminente nos tempos atuais. Mecanismos de mercado dessa natureza dependem muito de estruturas de incentivo embutidas em contratos e acordos de compensação com gestores. É crucial que os gestores e líderes políticos responsáveis pela direção geral e consecução dos objetivos corporativos do governo definam corretamente esses aspectos nos contratos, para que as atividades dos diretores operacionais sejam conduzidas na direção certa.

De modo geral, o governo do Canadá tem promovido iniciativas e práticas de gestão horizontais ativamente. Por meio de órgãos como a TBS e o CCMD, o governo tem divulgado informações sobre recursos para essas práticas e oferecido mecanismos de educação sobre a sua importância para a consecução de suas metas gerais. Livros recentes de Bourgault (2003) e Langford (2002) detalham diversas iniciativas horizontais que envolvem o Governo Federal e outros níveis de governo. Há, portanto, uma boa base empírica atualmente. Muitas dessas iniciativas, no entanto, tendem a ser desenvolvidas em escala mais reduzida em nível regional e as lições que elas oferecem podem não ser, necessariamente, aplicáveis em nível mais amplo.

Além de fatores como o surgimento de novas questões relacionadas à formulação e implementação de políticas, a Nova Gestão Pública e as iniciativas ativamente lançadas e promovidas por diferentes governos, é importante mencionar, também, as tendências tecnológicas e sociais que levaram à formação de diversos tipos de redes horizontais. Esse fenômeno, embora não explicitamente iniciado, serve como importante base para as atividades horizontais ativamente promovidas pelos governos e, em alguns aspectos, pode subverter outros elementos das práticas governamentais de gestão.

Algumas atividades horizontais são mais espontâneas. Surgem naturalmente em contextos organizacionais e entre eles em decorrência de fatores tecnológicos ou de disposição, por parte de seus gerentes, de trabalhar colaborativamente em bases informais, para superar as limitações de departamentos hierarquicamente organizados. A teoria das redes, em suas diversas formas, lida mais diretamente com essa forma de horizontalidade. Alguns autores têm argumentado, por exemplo, que a fácil comunicação entre indivíduos que têm opiniões parecidas e trabalham em diferentes organizações, mas compartilham objetivos ou agendas comuns, ajuda a gerar redes, mesmo quando não é tomada qualquer iniciativa explícita nesse sentido. Eles também têm argumentado que essas redes podem assumir vida e autoridade próprias e desempenhar papel crucial na definição e implementação de agendas, substituindo formas tradicionais de organização, inclusive estruturas hierárquicas. Em parte, o que diferencia essas redes das formas padronizadas de organização ou mesmo de redes deliberadamente desenvolvidas é a falta de direção ativa ou harmonização de qualquer tipo (CASTELLS, 1996). Visualizadas dessa maneira, as redes podem também ser consideradas potencialmente subversivas, pois podem minar ou operar contra as direções e agendas definidas por gerentes da hierarquia superior.

Alguns círculos estão discutindo a potência e capacidade de autogeração subversiva que essas redes espontâneas teriam, se, de modo geral, elas são, em sua essência, diferentes das que sempre existiram nas organizações e entre elas e se elas. No entanto, as tecnologias das comunicações, juntamente

com características e valores compartilhados entre novas gerações de trabalhadores, podem contribuir com os esforços voltados para o desenvolvimento de vínculos que ultrapassam fronteiras organizacionais. Como salientado por Peters (2003), no entanto, mesmo que não sejam vistas como subversivas, as redes pré-existentes em determinado campo de política podem, em vez de facilitar, operar contra a criação de novas redes, se a intenção for de alterar ou redefinir a rede ou o campo em que ela opera. Mudanças na natureza e dinâmica das redes promovidas, em grande parte, por mudanças tecnológicas devem, sem dúvida alguma, ser vistas como novo aspecto das novas realidades horizontais.

Em conclusão, ao se considerar se há ou não efetivamente uma nova realidade de governança caracterizada pela horizontalidade, pode-se, por um lado, apontar para a existência de diversas práticas e instituições horizontais ao longo dos anos, desde os tempos do Department of Regional Economic Exponson (DREE), Ministry of State for Science and Technology (MOSST) e Ministry of State for Urban Affairs (MSUA), fato que mina bastante os argumentos de que se estaria, subitamente, diante de nova realidade. Observa-se, também, a falta de evidências empíricas concretas que documentem mudanças efetivas de comportamentos e de alocação de recursos para apoiar o argumento da nova realidade. Embora haja uma enxurrada de publicações recentes sobre o tema, ninguém até hoje rastreou ou documentou o número efetivo de questões ou agendas horizontais, ou tabulou o número de pessoas ou reuniões envolvidas, para demonstrar que a atividade horizontal efetivamente aumentou, de modo geral. Por exemplo, não foi feita qualquer pesquisa sistemática que tenha perguntado a gerentes que tempo adicional estariam dedicando a questões horizontais, ou que tenha sondado as suas percepções em relação a mudanças em seus ambientes de trabalho, e assim por diante.

Por outro lado, há muitas provas de novas práticas, ferramentas e uma diversidade de experiências e experimentos de trabalho horizontal para indicar que o tema é mais do que moda passageira. Certamente observa-se uma preocupação crescente com questões horizontais e, a julgar apenas pelo teor dos dois últimos Discursos do Trono, não é difícil identificar algumas agendas horizontais importantes que transcendem facilmente o mandato de qualquer ministro. Mesmo que as questões atualmente rotuladas como horizontais sejam, na verdade, questões antigas, a disposição de desenvolver ferramentas e estruturas adequadas para lidar com essas questões eficazmente é reconhecida atualmente como necessidade. Além disso, em pesquisas realizadas com subconjuntos de servidores federais, como um recente estudo de Bourgault (2003) sobre secretários executivos, observa-se claramente que esse grupo-chave está sofrendo pressões para abordar questões de interesse do governo como um todo, ao invés de simplesmente promover os interesses



de seus ministérios individuais. A nova realidade pode ser, em boa parte, uma questão de percepção, mas, para muitos servidores, essa realidade percebida traduz-se em demandas concretas por nova forma de trabalhar.

**A nova realidade pode ser, em boa parte, uma questão de percepção, mas, para muitos servidores, essa realidade percebida traduz-se em demandas concretas por nova forma de trabalhar.**

## O “como” da gestão horizontal

O “como” da gestão horizontal refere-se aos mecanismos e às instituições, formais e informais, que podem ser usados para dar alguma estrutura e estabilidade a mecanismos horizontais. Ele também inclui os instrumentos usados para acionar o processo de implementar parcerias colaborativas envolvendo dois ou mais ministérios. Em nível regional, esses instrumentos freqüentemente consistem num aperto de mão, seguido de alguma correspondência para confirmar o mecanismo acordado, o que é feito, geralmente, por uma pessoa que assume a iniciativa. Em projetos maiores ou de âmbito nacional, a iniciativa é freqüentemente tomada em nível de Conselho dos Ministros, assumindo o Gabinete do Conselho Privado papel mais proeminente. Em termos formais, um compromisso colaborativo em nível de Conselho de Ministros passa a vigorar por meio de uma carta do secretário do Conselho Privado para os ministérios envolvidos, instruindo-os a trabalhar juntos e a definir um mecanismo adequado para esse fim.

Em relação aos mecanismos em si, pode-se visualizá-los como um *continuum* único, com redes informais numa extremidade e uma secretaria completa na outra. Essa secretaria seria subordinada às unidades patrocinadoras do compromisso, embora ela possa ter recursos distintos e algum espaço para ações independentes. Entre as duas extremidades, haveria grupos de trabalho e comissões interministeriais com níveis variáveis de institucionalização.

É importante observar que uma das maneiras de administrar uma questão horizontal é criando uma agência ou órgão separado, com uma condição estatutária própria e autoridades adequadas, diretamente subordinado a um ministro. Constitui exemplo dessa abordagem a Agência Canadense de Inspeção Alimentar (Canadian Food Inspection Agency – CFIA), que reúne diversas responsabilidades e atividades que anteriormente envolviam cinco ministérios diferentes (PRINCE, 2000). Da mesma maneira, a criação do Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos do Canadá (Human Resource Development Canada – HRDC), em 1993, baseou-se, em parte, na

premissa da formalização de vínculos horizontais entre ministérios, como o vínculo entre o Ministério da Saúde e Bem-Estar (Health and Welfare) e o Secretário de Estado. No entanto, a criação de uma agência ou ministério estratégico tipicamente envolve o estabelecimento de estrutura hierárquica e diferente da encontrada na maioria dos ministérios regulares. Além disso, embora a Agência Canadense de Inspeção Alimentar pareça ter oferecido solução eficaz para o problema de vincular atividades de fiscalização alimentar levadas a cabo por cinco ministérios diferentes, o mesmo não pode ser dito, necessariamente, em relação ao Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos. Este ministério foi reorganizado e dividido em dois, em dezembro de 2003, o que sugere que há diferentes limites a serem observados, ao se considerar a abordagem de criação de novo ministério ou agência para resolver problemas horizontais.

Embora a Agência Canadense de Inspeção Alimentar e o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos tenham essencialmente responsabilidades operacionais, é possível criar uma agência ou ministério separado, principalmente para assumir responsabilidades relacionadas à formulação e implementação de políticas horizontais. No início da década de 1970, o MSUA e o DREE foram principalmente incumbidos de assumir a responsabilidade horizontal de persuadir outros ministérios a “submeter-se” ou alterar seus programas para que se enquadrassem em iniciativas que ultrapassavam as fronteiras tradicionalmente estabelecidas entre ministérios setoriais. No entanto, o grau de institucionalização e hierarquização não é a única dimensão a ser considerada. É necessário levar em consideração, também, o propósito básico de qualquer mecanismo específico. Em alguns casos, o propósito pode ser de alcançar determinado objetivo no campo das políticas ou um conjunto de objetivos em uma área definida. Em outros casos, pode ser o de promover maior comunicação e discussão entre diferentes unidades em torno de algumas áreas, sem necessariamente focar determinada questão individual. Os Conselhos Federais em nível regional e as reuniões de secretários-executivos em Ottawa se enquadrariam nessa categoria. A distinção que se faz, portanto, diz respeito ao mandato, que pode ser amplo ou específico.

Por último, a alocação de responsabilidades, as relações de subordinação e outros requisitos dessa natureza – essencialmente, os mecanismos acordados para a governança da iniciativa horizontal – passam a vigorar na prática por meio de acordos, entendimentos e estruturas formais definidos entre os ministérios e os órgãos envolvidos na iniciativa, inclusive órgãos centrais. Esses mecanismos formais refletem os entendimentos em torno do projeto e de seu propósito, ao mesmo tempo em que lhe dão forma e influenciam o seu resultado final. Entre outras coisas, esses mecanismos são também importantes para fins de *accountability*.

As perguntas fundamentais a serem respondidas na análise dos estudos de caso dizem respeito a até que ponto as estruturas formais e os mecanismos de governança embutidos nelas desempenham papel positivo, no sentido de ajudar a iniciativa a alcançar os seus objetivos, e em que medida essas estruturas limitam a sua flexibilidade ou acabam sendo contraproducentes em outros aspectos.

## **Estudos de caso de iniciativas horizontais**

### **As áreas de estudo**

#### **Catalisadores e pioneiros**

Embora órgãos centrais tenham desempenhado papel crucial na promoção da horizontalidade e na orquestração de mecanismos horizontais entre ministérios-chave, geralmente é a combinação de alguns fatores cruciais que faz que iniciativas horizontais específicas tornem-se realidade. O primeiro fator é a existência de um problema e a percepção de que ele deve ser atacado logo e não depois, percepção que pode ser desencadeada por um único evento ou circunstância que coloque o problema em forte evidência. O segundo fator, talvez o mais importante, é a liderança, especificamente na forma do que Borna (1998) chama de “a capacidade de reconhecer problemas ou oportunidades proativamente”. Segundo Borna, indivíduos que apresentam essa característica raramente são encontrados no topo da hierarquia das organizações, e, sim, em algum outro lugar dentro delas, freqüentemente numa de suas subdivisões, e, às vezes, são rotulados como pessoas “independentes”. O terceiro fator é que, além de eventos desencadeantes específicos, é necessário que exista também uma situação de ambigüidade ou um vácuo que permita a atores inovadores propor novas soluções e, mais, usar essas inovações estrategicamente (BARZELAY; CAMPBELL; 2003). Em grande parte, a literatura recente sobre a horizontalidade (CANADA, 2001; BOURGAULT, 2002) descreve a liderança como catalisador e fator de sustentação de iniciativas horizontais ao longo do tempo, corroborando os argumentos de Borna de que “a colaboração que atravessa fronteiras organizacionais não acontece naturalmente; é preciso que alguém a faça acontecer” (BORNA, 1988, p. 102). O quarto fator importante são os recursos. É importante que pessoas do nível mais alto da hierarquia assumam o compromisso de garantir disponibilidade mínima de recursos para que uma iniciativa proposta possa decolar. Como se verá a seguir, um compromisso assumido por um ministério ou órgão individual de disponibilizar recursos financeiros e/ou humanos é que freqüentemente leva outros parceiros a participarem de determinada iniciativa.

## **Custos e benefícios**

A relação entre os custos e os benefícios de determinada iniciativa horizontal é o que nos leva a pensar se ela valerá a pena e se os seus resultados compensarão os investimentos necessários de tempo e recursos financeiros. No entanto, é preciso ter cuidado ao se considerar essa relação, pois ela pode ser enganosa em alguns aspectos importantes. Em primeiro lugar, as partes envolvidas em mecanismo colaborativo podem não se ver, necessariamente, envolvidas num exercício de custo-benefício, ou pelo menos podem não ver a horizontalidade como uma entre muitas alternativas ou opções disponíveis para serem cuidadosamente avaliadas. Como se verá nos estudos de caso, os participantes freqüentemente se dão conta de que não têm nenhuma outra opção, senão trabalharem horizontalmente para que determinados objetivos sejam efetivamente alcançados, quando o tema em questão exige a participação ativa de dois ou mais ministérios. Quando algum cálculo de custo-benefício é aplicado, geralmente isso é feito retrospectivamente, para verificar se os esforços adicionais envolvidos realmente valeram a pena à luz dos resultados finais. Em segundo lugar, a lógica tradicional das análises de custo-benefício baseia-se, em parte, na presunção da mensurabilidade. No caso da gestão horizontal, os custos de tempo e de outros recursos organizacionais nem sempre podem ser medidos facilmente em relação aos produtos diretos e aos resultados de prazo mais longo, e muito menos os benefícios.

Em que pese esse fato, é bom averiguar a relação custo-benefício de uma iniciativa; no entanto, mesmo retrospectivamente, é útil perguntar se determinado exercício horizontal valeu a pena, se ele poderia ter sido feito melhor e que lições teriam sido aprendidas. Além disso, mesmo que a opção seja entre implementar um projeto horizontalmente e não levá-lo a cabo de forma alguma, a questão ainda se enquadraria no conceito geral da necessidade de análise de custo-benefício, para considerar se os recursos a serem investidos ultrapassariam ou não o valor dos resultados finais.

Em nível muito mais operacional, a necessidade de fazer análise de custo-benefício seria implícita, se não explícita, quando instrumentos e estruturas específicos são avaliados antes ou após a realização de determinadas tarefas. Como será observado nas discussões dos estudos de caso, a utilidade das diversas “ferramentas” desenvolvidas pela Secretaria do Tesouro, por exemplo, tem sido questionada por participantes de iniciativas horizontais.

## **Ferramentas e recursos**

Além da questão da estrutura básica e do mandato estabelecidos entre ministérios envolvidos em esquemas colaborativos, a questão das ferramentas e dos recursos constitui os músculos que revestem os ossos desses

esquemas. Muitos dos mecanismos colaborativos estabelecidos na última década, principalmente a nível regional, dependeram essencialmente da cessão temporária de funcionários em regime de meio expediente ou mesmo, em muitos casos, de sua participação voluntária.

Outra área relacionada é a do financiamento de custos operacionais e de capital. Mais uma vez, em muitos casos, os ministérios participantes freqüentemente disponibilizam instalações para um projeto horizontal. Menos freqüentemente, os ministérios podem também arcar com alguns dos custos da programação. Outra preocupação seria a de providenciar a assistência administrativa necessária em áreas relativamente inexploradas por muitos ministérios; ou seja, é importante oferecer a orientação necessária no uso das ferramentas e dos mecanismos tipicamente utilizado em ambientes colaborativos, nos quais os gerentes precisam agir com cuidado para satisfazer os requisitos da Lei da Administração Financeira, entre outras disposições legais.

Com relação a essa última área, a Secretaria do Tesouro, o CCMD e outros órgãos disponibilizaram, ao longo do último ano, guias práticos sobre o uso de ferramentas e outros recursos com o objetivo de promover práticas horizontais. Esses guias variam de estudos de caso que oferecem lições aplicáveis em situações semelhantes (CANADA, 2001) a instruções detalhadas sobre como reunir recursos operacionais ou de capital entre dois ministérios envolvidos em esquema colaborativo (CANADA, 2003a). A eficácia dessas ferramentas, no entanto, depende da disposição de os participantes usarem-nas e também de os órgãos centrais e as unidades de serviço dos ministérios envolvidos aceitarem o seu uso. A questão aqui parece estar relacionada à acessibilidade dessas ferramentas, à disposição de os envolvidos apoiarem o seu uso e da sua relativa eficácia e eficiência.

Outro recurso importante são as pessoas. Essa dimensão envolve não apenas o tempo gasto por servidores em iniciativas horizontais, mas também o desenvolvimento profissional e o treinamento necessários e as recompensas e sanções que facilitam e tornam mais gratificante o envolvimento das pessoas em esquemas horizontais e o compromisso efetivo com eles. Como observado em diversos estudos, uma das reclamações mais comuns de participantes envolvidos em esquemas dessa natureza é que o trabalho horizontal é pouco recompensado e que, além de realizá-lo, eles ainda precisam dar conta de suas atividades regulares. Oferecer uma estrutura de incentivo é, portanto, uma consideração muito importante. O trabalho horizontal exige também um conjunto diferente de habilidades e valores (LINDQUIST, 2002). Os indivíduos envolvidos precisam estar mais bem preparados para se envolver em discussões e negociações com suas contrapartes de outros ministérios, em situações caracterizadas pela ausência de formas tradicionais de alavancagem e autoridade. Eles precisam estar mais bem preparados para desenvolver consensos em torno de questões importantes que sirvam como base para outras ações.

No que se refere a recursos, tanto humanos como financeiros, as questões mais importantes parecem estar relacionadas à identificação de onde eles provavelmente virão, num prazo mais longo. Os ministérios setoriais geralmente sentem que sua participação em iniciativas horizontais certamente implicará custos e eles freqüentemente relutam em permitir que seu orçamento básico seja realocado para atividades horizontais. Os órgãos centrais, por sua vez, freqüentemente consideram que a questão não tem tanto a ver com o financiamento, e, sim, com a melhor coordenação de atividades relacionadas, de modo que metas horizontais possam ser alcançadas sem que recursos adicionais sejam, necessariamente, alocados ao projeto. A alocação de recursos e a questão de quem pagará por eles podem-se tornar problemas importantes e fonte de tensão entre o centro e os diretamente responsáveis pela iniciativa horizontal. Se for assumido um compromisso de alocar um volume substancial de novos recursos a um projeto horizontal, isso certamente exigirá uma decisão do Conselho de Ministros, que, por sua vez, exigirá cooperação ministerial. Essas questões serão todas examinadas nos quatro estudos de caso.

**[...] a Secretaria do Tesouro, o CCMD e outros órgãos disponibilizaram, ao longo do último ano, guias práticos sobre o uso de ferramentas e outros recursos com o objetivo de promover práticas horizontais.**

## **O papel dos órgãos centrais**

Os órgãos centrais são, por sua própria natureza, instrumentos fundamentais da horizontalidade por darem direção corporativa diferente a todos os programas e atividades do Governo Federal e conciliarem perspectivas conflitantes de diferentes ministérios. Nos últimos anos, no entanto, esforços têm sido empreendidos para que a responsabilidade pela horizontalidade seja transferida a níveis mais baixos, tornando todos os ministérios e órgãos mais diretamente responsáveis pela coordenação de suas atividades com outros ministérios e pela promoção de iniciativas horizontais onde possível. Principalmente após o surgimento das importantes questões relacionadas à formulação e implementação de políticas públicas mencionadas no início deste estudo, o Gabinete do Conselho Privado tem, em nome do primeiro-ministro, instruído os ministérios a trabalharem juntos em áreas específicas e, de modo mais geral, estimulado posturas e práticas horizontais por meio de diversas forças-tarefas de secretários executivos (CANADA, 1996). A Secretaria do Tesouro, principalmente por meio de seu processo

de Avaliação de Gastos Horizontais e do seu apoio ao trabalho dos Conselhos Regionais Federais, também tem estimulado e facilitado a adoção de práticas horizontais. As perguntas a serem feitas em relação aos quatro estudos de caso dizem respeito, em primeiro lugar, a até que ponto os órgãos centrais têm incentivado e promovido iniciativas horizontais, oferecendo direção e estabelecendo mandatos para esquemas horizontais específicos, e, em segundo lugar, a até que ponto os órgãos centrais têm atuado eficazmente no sentido de promover e apoiar esses esquemas após serem lançados para ajudar na garantia de seu sucesso final.

### ***Accountability***

A noção de *accountability* é elemento central de um governo responsável baseado no modelo parlamentarista de Westminster. Ela abrange, por um lado, a responsabilidade formal pelo mandato e pelas atividades de um órgão ou ministério e vinculações entre os ministros e os ministérios e, por outro, a responsabilidade de o ministro prestar contas de suas atividades perante o legislativo eleito e de ser responsabilizado por elas. Ela representa elemento essencial da democracia parlamentarista adotada no Canadá. Nesse contexto, a *accountability* tem dois componentes: 1) uma prestação de contas adequada pelas atividades em questão; e 2) mecanismos de responsabilização por essas atividades. Embora na *accountability* a responsabilidade seja geralmente considerada em termos individuais, como, por exemplo, de um ministro, ela também envolve conceito coletivo, segundo o qual o Poder Executivo (o Conselho de Ministros) é coletivamente responsável pela prestação de contas de suas ações ao Legislativo. Os projetos de lei propostos por um ministério são discutidos e modificados, se necessário, pelo Conselho de Ministros antes de serem apresentados ao Legislativo. O governo tem também responsabilidades corporativas mais amplas, compartilhadas por todos os ministérios, embora os órgãos centrais sejam os principais responsáveis pela sua articulação e implementação. Esse conceito dual, de *accountability* ministerial e corporativa, é frequentemente esquecido enquanto os ministérios concentram-se em suas atividades e responsabilidades. Outro aspecto frequentemente desconsiderado é a importância da vinculação entre o conceito de *accountability* e responsabilidade e o conceito da autoridade. As pessoas e as organizações só podem ser efetivamente responsabilizadas pelas ações para as quais receberam autoridade ou mandato.

Considerando a sua importância central, garantir um mecanismo de *accountability* bem fechado sempre foi uma grande preocupação. Quando ocorrem problemas, como numa controvérsia recente envolvendo doações e



contribuições no Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos ou a criação de fundações além da esfera do controle ministerial e parlamentar (AUCOIN, 2003), a tendência, geralmente, é fortalecer os controles. Nos últimos anos, novas iniciativas foram lançadas para melhorar e modernizar os procedimentos, incorporar avaliações de riscos no desenvolvimento de políticas e programas e incluir uma gama mais ampla de atividades nas responsabilidades pelas quais os servidores devem prestar contas. As iniciativas conhecidas como “A Moderna Controladoria” e “Estruturas de Gestão e *Accountability* Baseadas em Resultados (Results-Based Management and *Accountability* Frameworks – RMAF)”, lançadas pela Secretaria do Tesouro, estão entre as mais importantes dos últimos anos.

Para iniciativas horizontais, a *accountability* constitui um dilema particularmente difícil, já que a maioria dos regimes de *accountability* é concebida em termos verticais e hierárquicos. Como tem sido dito às vezes, implementar um esquema de gestão horizontal é como nadar contra a correnteza (BAKVIS, 2002). Qualquer projeto horizontal sempre envolve importante elemento de *accountability* compartilhado. Embora alguns componentes desses projetos possam ser vinculados às responsabilidades normais dos ministérios e das unidades envolvidos, não será possível, ou será muito difícil, estabelecer essa vinculação para importantes atividades que precisarão ser levadas a cabo sob a rubrica do projeto horizontal. É provável também que programas ministeriais existentes precisem ser alterados ou ajustados às necessidades da iniciativa horizontal, mas, nesse processo, eles talvez deixem de satisfazer os rígidos critérios de autoridade sob os quais o financiamento desses programas foi originalmente aprovado.

A Secretaria do Tesouro e outros órgãos têm dedicado muito tempo à definição de protocolos que facilitem o desenvolvimento de atividades horizontais sem comprometer a *accountability* (CANADA, 2003a). No entanto, ainda não se sabe até que ponto essas ferramentas mais novas são eficazes e acessíveis, principalmente quando as atividades em questão são nacionais e não regionais. Além disso, iniciativas como a das Estruturas de Gestão e *Accountability* Baseadas em Resultados, com sua ênfase na aferição de resultados, podem não ser muito adequadas para iniciativas horizontais, nas quais os resultados, em decorrência de ações empreendidas, podem não ser facilmente mensuráveis ou nas quais a capacidade de os diferentes parceiros medirem resultados pode ser assimétrica.

Por essas razões, as perguntas a serem feitas em relação aos estudos de caso são as seguintes: O que os diferentes participantes envolvidos em projetos horizontais pensam a respeito da *accountability*? Até que ponto a distinção entre responsabilidades ministeriais e corporativas é relevante? Até que ponto a ênfase na *accountability* é vista como obstáculo? Até que

ponto ela parece ser usada como mecanismo defensivo, para evitar que se trabalhe de maneira efetivamente colaborativa? Até que ponto problemas de *accountability* podem ser vistos como problemas de autoridade?

## **Estudo de caso 1**

### **Estratégia de inovação**

A ampla coordenação horizontal observada em torno do desenvolvimento da Estratégia de Inovação do governo, lançada em fevereiro de 2002, resultou diretamente de medidas tomadas pelo Gabinete do Conselho Privado no início de 2001. Antes das eleições de 2000, o Ministério da Indústria do Canadá (Industry Canada – IC) havia passado por um processo de transição de sete meses para se preparar para a chegada do novo governo e, quando Brian Tobin foi novamente nomeado ministro da Indústria após as eleições gerais, o ministério estava bem preparado e tinha um plano de dois anos em que a inovação era elemento importante. Além disso, o ministério havia conseguido posicionar-se favoravelmente no Discurso do Trono de 2001. Naquele discurso, o governo enfatizou o papel crucial da inovação na geração do crescimento econômico e na criação de oportunidades para todos os canadenses. Além de classificar a inovação como alta prioridade governamental nos anos seguintes, o discurso também mencionou alguns compromissos específicos, como o de duplicar os gastos com as atividades de pesquisa e desenvolvimento do setor público antes de 2010.

Do ponto de vista da coordenação interministerial, um aspecto ainda mais importante mencionado naquele discurso foi a necessidade fundamental de contar com força de trabalho habilidosa e bem preparada para que houvesse uma sociedade mais inovadora. Por essa razão, uma agenda de inovação também precisava ser de desenvolvimento de habilidades e aprendizagem. Nesse contexto, logo após o Discurso do Trono de 2001, o secretário do Conselho Privado, em nome do primeiro-ministro e do Conselho de Ministros, entrou em contato com o Ministério da Indústria e com o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos para instruí-los a desenvolver um documento comum de políticas destinado a promover mais amplamente a agenda do governo para a inovação e a aprendizagem. As pessoas entrevistadas mencionaram que os termos de referência estabelecidos pelo Gabinete do Conselho Privado para esse exercício eram imprecisos e relativamente pouco claros. No entanto, os dois ministérios começaram a trabalhar juntos no que eles acreditavam que seria um livro branco sobre inovação.

Inicialmente, os ministérios definiram, em comum acordo, um mapa conceitual como base para o seu trabalho e acabaram enfocando duas questões-chave: habilidades e aprendizagem, que o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos se encarregaria de desenvolver; e pesquisa e desenvolvimento, que se tornaram o principal foco de ações do Ministério da Indústria. É interessante observar que, embora o trabalho tenha sido realmente desenvolvido conjuntamente nos primeiros meses da iniciativa, os dois ministérios trabalharam separadamente, na maior parte do tempo, no desenvolvimento de seus respectivos elementos da estratégia. Como um entrevistado salientou, “na verdade, 90% do trabalho foi feito separadamente”. No entanto, um sistema de consultas interministeriais foi estruturado, minutas foram freqüentemente trocadas entre os ministérios e eles comentaram extensamente o trabalho um do outro. Em relação a algumas questões específicas, como a do ensino médio, observou-se maior coordenação e negociação e os respectivos capítulos foram escritos pelos dois ministérios.

**Inicialmente, os ministérios definiram, em comum acordo, um mapa conceitual como base para o seu trabalho e acabaram enfocando duas questões-chave: habilidades e aprendizagem, que o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos se encarregaria de desenvolver; e pesquisa e desenvolvimento, que se tornaram o principal foco de ações do Ministério da Indústria.**

Nos primeiros seis meses de trabalho, os dois ministérios consultaram outros ministérios amplamente numa série de reuniões interministeriais, nas quais a maioria dos ministérios era solicitada a apresentar comentários e a propor iniciativas que pudessem ser incluídas no documento. Em diversas ocasiões, o Ministério da Indústria e o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos organizaram reuniões bilaterais adicionais, para discutir questões específicas mais detalhadamente. Essas reuniões interministeriais foram realizadas em diferentes níveis e contaram com a participação de secretários-executivos adjuntos e de secretários-executivos. No final do processo, também foram realizadas reuniões ministeriais.

No entanto, apesar de todo o progresso positivo identificado pelos ministérios, em maio de 2001 o Gabinete do Conselho Privado decidiu interromper o processo interministerial organizado pelos ministérios responsáveis e disse-lhes que deveriam ser produzidos dois documentos separados, um para a agenda de habilidades e aprendizagem e outro para a agenda de pesquisa e inovação. Além disso, o Gabinete do Conselho Privado solicitaria a uma nova comissão de secretários executivos que assumisse uma “função de questionamento” em relação a ambos os ministérios, revendo as minutas dos documentos de políticas elaborados por eles. Pôde-se

observar claramente nas entrevistas que essa decisão tomada centralmente gerou muito desânimo e cinismo nos ministérios responsáveis. Aparentemente, a decisão havia sido motivada pela preocupação crescente do Gabinete do Conselho Privado e do Ministério das Finanças de que a estratégia de inovação estaria envolvendo atores demais, cada um deles estava propondo suas próprias iniciativas e o tesouro acabaria sofrendo uma pressão excessiva. Separando a estratégia em dois documentos mais próximos dos ministérios responsáveis, as propostas ficariam mais focadas e limitariam as expectativas de financiamento geradas pelo processo anterior.

Segundo os entrevistados, o novo processo interministerial liderado pelo Gabinete do Conselho Privado, que se estendeu de maio a setembro de 2001, resultou em poucas alterações nas minutas originalmente redigidas pelos ministérios. Os eventos de 11 de setembro de 2001 em Nova York e Washington e as medidas para combater o terrorismo e aumentar a segurança nacional tomadas em consequência deles essencialmente confirmaram a necessidade de maior prudência fiscal e de administração das expectativas de financiamento que pudessem ser geradas pela estratégia de inovação. Por essa razão, o Ministério das Finanças e o Gabinete do Conselho Privado disseram aos ministérios responsáveis que seus documentos seriam essencialmente considerados como referência e não mais livro branco, algo que não havia sido colocado claramente pelo centro antes. Apresentando os documentos mais claramente como material de referência para consultas, o governo teria mais flexibilidade para adaptar a sua política de inovação ao novo ambiente fiscal.

Nos meses seguintes, os ministérios responsáveis continuaram trabalhando para finalizar as suas estratégias. Para esse fim, eles organizaram algumas outras reuniões interministeriais bilaterais de menor visibilidade com outros ministérios-chave. Essas reuniões “não oficiais” foram necessárias para discutir alguns detalhes relacionados a projetos específicos que envolviam esses ministérios. As minutas dos documentos completos foram, então, encaminhadas ao gabinete do primeiro-ministro no período de Natal. De acordo com as entrevistas, diferentemente de outros órgãos centrais, o gabinete do primeiro-ministro forneceu comentários extensos, substantivos e úteis. À luz desses comentários, os ministérios subsequentemente modificaram seus documentos e apresentaram as versões modificadas ao primeiro-ministro em janeiro. Após a sua aprovação, a estratégia de inovação foi lançada, o que ocorreu em fevereiro de 2002. É interessante observar que somente pouco tempo antes de a estratégia ser lançada, o governo, para não ser visto como incoerente, decidiu que os dois documentos deveriam ser publicados como pacote único – dois documentos separados com o mesmo *design* gráfico e em um único pacote –, o que constituiria a sua agenda da inovação.

Por último, após a publicação da agenda de inovação, os dois ministérios responsáveis desenvolveram estratégia de consultas e envolvimento para comunicar o seu conteúdo e conquistar o apoio das principais partes interessadas em sua implementação. Também, nesse estágio, a coordenação horizontal foi problemática. Os ministérios não compartilhavam os mesmos objetivos. O Ministério da Indústria queria promover um processo de envolvimento muito amplo que ajudasse a desenvolver consenso adequado entre importantes partes interessadas sobre como o país deveria promover inovações. Portanto, embora tivesse convidado ampla gama de atores para participar do processo, ele estava claramente mais interessado num subconjunto de organizações, principalmente associações industriais e universidades, que deveriam desempenhar papel-chave na implementação de muitas das iniciativas propostas no documento. Por outro lado, o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, que precisava discutir suas propostas com um conjunto mais amplo e diversificado de partes interessadas, estava formulando agenda de envolvimento menos ambiciosa.

Conseqüentemente, embora os dois ministérios tivessem recebido algum financiamento para a sua estratégia de envolvimento da mesma rubrica da Secretaria do Tesouro, eles essencialmente dividiram o financiamento e levaram a cabo os seus processos de consultas separadamente. As duas abordagens distintas também levaram os ministérios a evitar a idéia de criar uma secretaria comum para apoiar os seus processos de consultas. No entanto, no final, para preservar a idéia de estratégia de inovação única e integrada, os ministros responsáveis decidiram não mais levar a cabo processos separados de envolvimento e organizaram a Cimeira Nacional sobre Inovação e Aprendizagem, realizada em novembro de 2002, como anunciado no Discurso do Trono de setembro de 2002. Embora os processos de envolvimento tenham sido considerados bem-sucedidos, pelo menos um entrevistado acredita que uma secretaria conjunta teria ajudado a gerar maior coordenação interministerial. Esse entrevistado lembrou que alguns eventos chegaram a ser realizados em dias consecutivos na mesma comunidade, gerando confusão entre alguns participantes.

De modo geral, os entrevistados não consideraram que o desenvolvimento da estratégia de inovação tenha constituído uma história de sucesso para a coordenação interministerial e a gestão horizontal. Como se discutirá na próxima seção deste estudo, barreiras culturais e guerras de interesses não foram identificadas como as principais fontes de dificuldades. Na verdade, todos os entrevistados enfatizaram que, contrariando as expectativas originais, a relação de trabalho entre os dois ministérios responsáveis foi relativamente fácil e produtiva. Embora os ministérios tivessem levado a cabo boa parte do trabalho independentemente, a série original de reuniões interministeriais foi

considerada bem-sucedida e cada ministério pôde-se familiarizar bastante com o trabalho realizado pelo outro. Muitos entrevistados afirmaram, no entanto, que os órgãos centrais contribuíram muito para prejudicar o processo pela sua falta de liderança. Como um dos entrevistados disse: “No fim, acho que obtivemos um bom produto. Aspectos essenciais foram adequadamente abordados. Estamos seguindo em frente com a agenda. Mas o processo foi um desastre”.

## **Estudo de caso 2**

### **A estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas**

Anunciada em janeiro de 1998, a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas (Urban Aboriginal Strategy – UAS) foi desenvolvida para satisfazer mais eficazmente as necessidades de aborígenes que moram em áreas urbanas, melhorando o nível de coordenação entre os ministérios federais e garantindo maior colaboração entre o Governo Federal, governos provinciais, governos municipais, grupos aborígenes e organizações comunitárias. A iniciativa teve sua origem numa solicitação ministerial datada de 1996. Naquele momento, alguns ministros com bases eleitorais na região oeste do Canadá, entre os quais Lloyd Axworthy, Ralph Goodale e Anne McLellan, acreditavam que, embora o Ministério para Questões Indígenas e do Norte tivesse clara responsabilidade em relação aos aborígenes que vivem em reservas, os aborígenes que vivem em cidades, representantes de importante e crescente parcela da população aborígene, estavam enfrentando uma burocracia mais fragmentada e não pareciam estar sendo bem atendidos em suas necessidades. Após examinar as condições sociais de alguns centros urbanos situados em províncias da região oeste do Canadá, os ministros acharam que o país, talvez, estivesse enfrentando uma “crise” em relação às condições socioeconômicas da população aborígene e solicitaram ao Gabinete do Conselho Privado que verificasse a situação e se ela podia ser melhorada.

Em resposta, o Gabinete do Conselho Privado montou um grupo de trabalho interministerial, que examinou os programas federais existentes. O grupo de trabalho verificou que cerca de 20 ministérios federais estavam administrando aproximadamente 80 programas que, pelo menos em parte, estavam dirigidos a aborígenes em centros urbanos. No entanto, a despeito da existência de todos esses programas voltados para a mesma clientela, não havia qualquer mecanismo interministerial a postos para garantir a coordenação adequada desses esforços. Nesse contexto, a Estratégia para Aborígenes

Residentes em Áreas Urbanas foi proposta ao Conselho de Ministros em 1997. O objetivo exclusivo da estratégia era otimizar os programas existentes. Com exceção de cerca de 2 milhões de dólares canadenses disponibilizados ao Gabinete do Conselho Privado para financiar uma pequena secretaria coordenadora, sob a responsabilidade do Interlocutor para os Métis e Grupos Indígenas Não Inscritos, a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas não teve qualquer financiamento novo para seus programas. Para apoiar a iniciativa, foram criados um comitê diretor de secretários executivos e também um grupo de trabalho interministerial de nível mais baixo para as questões relacionadas a aborígenes em áreas urbanas.

**Anunciada em janeiro de 1998, a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas foi desenvolvida para satisfazer mais eficazmente as necessidades de aborígenes que moram em áreas urbanas, melhorando o nível de coordenação entre os ministérios federais e garantindo maior colaboração entre o Governo Federal, governos provinciais, governos municipais, grupos aborígenes e organizações comunitárias.**

A decisão de não alocar novos recursos para programas a serem implementados no âmbito da estratégia refletiu o fato de que o maior problema identificado dizia respeito à coordenação. Essa decisão foi tomada também para evitar questões constitucionais polêmicas. Embora o Governo Federal tivesse clara responsabilidade constitucional de satisfazer as necessidades de aborígenes em reservas, ele relutava em admitir que tinha a mesma responsabilidade em relação a aborígenes que viviam em cidades. Em resposta a reivindicações provinciais de que o Governo Federal devia reconhecer plenamente essas responsabilidades e, conseqüentemente, providenciar os financiamentos necessários, ele prefere enfatizar a responsabilidade compartilhada de ajudar os que vivem nos centros urbanos menos privilegiados do Canadá. No que se refere à Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas, o governo ficou preocupado com a possibilidade de que a alocação de montante significativo de novos recursos exclusivamente para essa população poderia reavivar antigas discussões entre o Governo Federal e os governos provinciais sobre o tema e desviar a atenção da necessidade de desenvolver parcerias intergovernamentais adequadas para eliminar eficazmente as dificuldades enfrentadas por uma importante parcela da população aborígene urbana.

Após sua aprovação pelo Conselho de Ministros em 1997, a secretaria montada dentro do Gabinete do Conselho Privado tentou implementar a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas em todo o país, procurando identificar maneiras de melhorar a coordenação dos serviços envolvidos em todos os ministérios e níveis de governo e o acesso a esses serviços por parte das populações em vista. No entanto, a implementação da

estratégia exigia alguma capacidade organizacional no campo, e o Gabinete do Conselho Privado, por sua própria natureza, não tem presença regional. Por essa razão, a secretaria responsável pela estratégia pediu aos conselhos regionais federais que a ajudassem a implementá-la nas cidades que tinha em vista. Como os conselhos regionais atuam essencialmente como foros para discussões e coordenações voluntárias entre dirigentes de ministério nas regiões, eles ofereciam espaço adequado para diálogo interministerial sobre programas voltados para aborígenes em áreas urbanas, mas, pela mesma razão, também não tinham a capacidade organizacional necessária para garantir um nível mais alto de coordenação para as atividades. Conseqüentemente, para desenvolver essa capacidade, os conselhos regionais federais designaram, eles próprios, um ministério em cada região para liderar as atividades da estratégia em suas regiões.

Embora tenha sido observado progresso significativo em algumas iniciativas essenciais, principalmente em decorrência do trabalho realizado com base no componente aborígene da Iniciativa de Parcerias em Ação Comunitária, no período entre 1998 e 2002, os servidores responsáveis pela implementação da estratégia sentiram-se bastante frustrados com os resultados alcançados. Um estudo de caso realizado em 2000 pela Secretaria do Tesouro, no contexto de seu trabalho de coordenação regional, levou à constatação de que a “Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas não havia passado na maioria dos testes necessários para garantir uma gestão bem-sucedida de questões horizontais”<sup>1</sup>. Apesar de alguns avanços importantes darem mais visibilidade à questão dos aborígenes que vivem em áreas urbanas como prioridade para a formulação de políticas no serviço público federal, nos grupos nacionais de pesquisas interdisciplinares e meios de comunicação de massa, e desenvolver relação de trabalho mais colaborativa com as províncias, a experiência revelou que era difícil fazer que os ministérios colaborassem uns com os outros mais substancialmente. As melhorias observadas na coordenação de programas federais e na sua integração a uma estratégia coesa envolvendo todo o governo e vinculando as atividades dos programas a resultados esperados ficaram muito aquém das expectativas.

Assim, em 2002, o Gabinete do Conselho Privado procurou novamente o Conselho de Ministros e solicitou-lhe que renovasse a estratégia. Em sua solicitação ao Conselho de Ministros, que foi aprovada, o escritório do Interlocutor Federal para os Métis e Indígenas não Inscritos junto ao Gabinete do Conselho Privado advogou nova abordagem. Em primeiro lugar, solicitou financiamento específico para ser usado como alavanca destinada a estimular maior colaboração entre os ministérios. Embora cerca de 59 milhões de dólares canadenses já tivessem sido alocados para a questão dos aborígenes que vivem em áreas urbanas, em 2000, no âmbito da Iniciativa



Nacional Contra a Falta de Moradias, a soma de 25 milhões de dólares canadenses concedida em 2002, pelo Conselho de Ministros ao longo de um período de três anos, e anunciada no orçamento de fevereiro de 2003 representou a primeira alocação direta de financiamento para programas a serem desenvolvidos no âmbito da estratégia. Além disso, para melhor documentar o que havia funcionado ou não, o Gabinete do Conselho Privado propôs-se a usar novos recursos para apoiar alguns projetos piloto que testariam novas maneiras de atender aborígenes urbanos por meio de melhor colaboração entre diferentes órgãos e organizações. Para esse fim, oito cidades prioritárias foram selecionadas para ser o foco desses esforços.

No entanto, antes mesmo do anúncio do orçamento de 2003, outro evento deu novo ímpeto ao desenvolvimento de projetos piloto no âmbito da estratégia. Em setembro de 2002, a força-tarefa responsável pela Coordenação de Atividades Federais nas Regiões, que havia recebido mandato do Secretário do Conselho Privado no outono de 2001, para identificar maneiras de melhorar a coordenação de políticas regionais nas regiões, apresentou o seu relatório final. Entre outras recomendações, ela defendeu o desenvolvimento de alguns projetos demonstrativos que explorariam “soluções operacionais criativas para a implementação de políticas horizontais nas regiões” (Task Force on the Coordination of Federal Activities in the Regions, 2002, p. 26). A estratégia UAS parecia ser uma candidata ideal para esses projetos demonstrativos e o secretário do Conselho Privado solicitou-lhe que lançasse três projetos dessa natureza. Três das oito cidades prioritárias identificadas na estratégia foram selecionadas para a implementação desses projetos demonstrativos: Vancouver, Regina e Winnipeg.

A abordagem usada para lançar esses três projetos foi diferente da adotada pela estratégia até aquele momento. Como primeira etapa, o secretário do Conselho Privado enviou uma carta aos secretários executivos dos ministérios do Desenvolvimento dos Recursos Humanos e da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá, instruindo-os, oficialmente, a assumir a liderança dos três projetos demonstrativos e a relatar o progresso alcançado com eles oportunamente. Além de designar dois ministérios para assumir a liderança dessa iniciativa, o secretário escreveu cartas a alguns outros ministérios, cuja colaboração foi considerada essencial para garantir o sucesso dos projetos, solicitando-lhes que colaborassem com os ministérios responsáveis por esse projeto. Após as cartas do secretário terem sido enviadas, foi estabelecido um grupo de trabalho interministerial em cada uma das três cidades, bem como uma comissão interministerial nacional. Esses grupos elaboraram planos de trabalho para cada um dos projetos, os quais foram subsequentemente aprovados pelo secretário do Conselho Privado, em outubro de 2002.

A abordagem adotada para os oito projetos piloto – os três projetos demonstrativos lançados inicialmente por solicitação do secretário e os outros cinco lançados após o anúncio do orçamento de 2003 – foi parecida. Em todos os casos, o Gabinete do Conselho Privado designou um ministério responsável, ou Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá, ou o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, por meio de carta diretamente enviada pelo seu secretário. A governança dos projetos foi garantida por um conjunto de duas comissões locais – uma comissão interministerial de autoridades locais e outra local, mais ampla, composta por representantes de ministérios e outras partes interessadas, como representantes de secretarias provinciais, órgãos municipais, grupos aborígenes e organizações comunitárias.

O financiamento obtido pela estratégia foi dividido entre os oito projetos e posteriormente alocado às comissões locais de autoridades federais. Para habilitar as autoridades locais e manter as decisões relativamente ao financiamento sintonizadas com as condições locais, a estratégia padronizou o processo das autorizações financeiras no sentido de garantir a autoridade necessária aos dirigentes regionais encarregados, para que eles tomassem as principais decisões relacionadas à alocação de recursos. Além da delegação regional da autoridade financeira, a Secretaria do Tesouro e o Gabinete do Conselho Privado também desenvolveram termos e condições horizontais específicos para a concessão de recursos aprovados para a estratégia. Esses termos e condições comuns facilitaram o financiamento conjunto de um projeto que contribuía para a consecução dos objetivos da estratégia e, ao mesmo tempo, enquadrava-se no mandato de diversos ministérios participantes. Em condições normais, se diversos ministérios desejassem financiar projeto dessa natureza conjuntamente, eles precisariam negociar uma série de acordos de financiamento, com diferentes termos e condições, com a organização financiada. De acordo com o novo sistema, os ministérios que já aceitaram os termos e essas condições da estratégia podem transferir recursos mais facilmente a um ministério responsável, que pode, então, negociar, observando esses termos e condições, um acordo de contribuição única com a organização financiada. Embora essas medidas tenham sido inicialmente rejeitadas por alguns ministérios centrais e pela Secretaria do Tesouro, elas hoje são vistas como alguns dos aspectos mais promissores dos projetos piloto, pois elas eliminaram importante obstáculo para uma coordenação interministerial eficaz.

De modo geral, parece difícil, até o presente momento, concluir que a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas tenha sido uma experiência bem-sucedida de gestão horizontal. Embora ela tenha claramente promovido maior conscientização dos problemas enfrentados por aborígenes urbanos, fornecendo imagem mais clara das intervenções federais em curso

nessa área e gerando um nível de diálogo interministerial e interprovincial sem precedentes em torno da questão, as melhorias da coordenação dos programas parecem ter sido limitadas até agora. No entanto, algumas lições foram aprendidas e os novos projetos, lançados desde 2002, inclusive as novas abordagens de governança e financiamento, que constituem a sua base, parecem ter potencial maior de melhorar a coordenação interministerial.

### **Estudo de caso 3**

#### **A Secretaria de Mudanças Climáticas**

A criação da Secretaria de Mudanças Climáticas, em fevereiro de 1998, foi um dos esforços do Governo Federal para desenvolver e implementar uma estratégia que reduzisse as emissões de gases de efeito estufa, que provocam o chamado aquecimento global. Embora o governo canadense tivesse estado envolvido na formulação de políticas para mudanças climáticas, pelo menos desde a assinatura em 1992, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, foi a assinatura, em dezembro de 1997, do Protocolo de Kyoto sobre Mudanças Climáticas, o primeiro acordo internacional que instituiu compromissos obrigatórios de redução da emissão de gases de efeito estufa, que marcou o início de novo estágio na política de mudanças climáticas. Em Kyoto, o governo comprometeu-se a reduzir, em 6%, até 2012, os níveis de emissões de gases de efeito estufa registrados no Canadá, em 1990. Para desenvolver e implementar um plano viável que garantisse o seu compromisso de reduzir a emissão desses gases, o governo exigiu, em 1998, novos investimentos no desenvolvimento de políticas para mudanças climáticas.

Embora, de modo geral, as mudanças climáticas sejam vistas como questão ambiental, a redução das emissões de gases de efeito estufa, como o dióxido de carbono produzido pelo consumo de combustíveis fósseis pelos setores de energia, de transportes e industrial, exige mudanças importantes numa ampla gama de áreas relacionadas a políticas. Além disso, os efeitos em potencial das mudanças climáticas também são abrangentes e, conseqüentemente, as medidas de adaptação necessárias também exigirão o envolvimento de um conjunto bastante diversificado de partes interessadas em diferentes campos de atividades. Considerando a sua natureza transversal, a política para mudanças climáticas precisa contar com a participação de muitos ministérios e exige complexas negociações com governos provinciais. Resumindo, a política para mudanças climáticas constitui importante desafio para o serviço público federal de coordenação horizontal de políticas.

A Secretaria de Mudanças Climáticas foi a resposta institucional do governo a esse desafio, que foi criada com a dupla função de atuar como o principal facilitador da coordenação interministerial no serviço público federal e de assessorar negociações federais, provinciais e territoriais por meio de processo nacional de mudanças climáticas.

A decisão de criar uma secretaria separada para assistir o desenvolvimento de políticas para mudanças climáticas foi motivada por algumas considerações. Em primeiro lugar, parecia haver amplo consenso de que o processo de coordenação interministerial mais *ad hoc* que havia precedido a assinatura do Protocolo de Kyoto havia sido “confuso demais” e não seria suficiente para garantir o desenvolvimento de estratégia que envolvesse o governo todo no esforço necessário, para que o Canadá efetivamente assumisse os compromissos assumidos em Kyoto. Era necessária uma coordenação interministerial mais ampla, que exigia um processo interministerial mais institucionalizado e dotado de mais recursos. O estabelecimento de nova secretaria dedicada a essa função parecia ser condição necessária para operacionalizar esse processo interministerial.

**A criação da Secretaria de Mudanças Climáticas, em fevereiro de 1998, foi parte dos esforços do Governo Federal para desenvolver e implementar uma estratégia nacional que reduzisse as emissões de gases de efeito estufa, que provocam o aquecimento global.**

No entanto, a natureza e a localização da nova secretaria na burocracia federal foram objeto de alguns debates. Alguns dirigentes argumentaram que, considerando a escala da coordenação interministerial exigida, a nova secretaria deveria ser montada dentro do Gabinete do Conselho Privado. Segundo as pessoas entrevistadas, essa opção acabou sendo descartada em razão da preocupação de que a nova secretaria talvez fosse grande demais para funcionar dentro do Escritório do Conselho Privado e de temores de que a atribuição da responsabilidade pela política para mudanças climáticas a um órgão central pudesse enfraquecer os mecanismos de *accountability* dos ministros responsáveis pelas áreas ambiental e energética. No entanto, essas pessoas também mencionaram que tensões acirradas entre os ministérios do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais dificultaram a intervenção do Gabinete do Conselho Privado na questão, já que o Conselho de Ministros não emitiu orientações claras em relação ao que devia ser feito. Os dois ministérios responsáveis não compartilhavam uma visão comum em relação à melhor abordagem para o desenvolvimento de uma política para mudanças climáticas e já tinham desavenças entre si há alguns anos. Em decorrência da falta do entendimento

interministerial necessário em diversos níveis, o Conselho de Ministros preferiu criar uma secretaria sob a autoridade dos secretários executivos dos ministérios do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e pedir aos dois ministérios que assumissem a liderança do processo de desenvolver uma política para mudanças climáticas. Nas palavras de um entrevistado, “a secretaria foi uma idéia original do Gabinete do Conselho Privado para ajudar a eliminar tensões...” antes que gerassem sérias desavenças no Conselho de Ministros.

Alguns aspectos são cruciais para compreender a natureza da Secretaria de Mudanças Climáticas como agente de coordenação interministerial. Em primeiro lugar, é importante observar que essa Secretaria não tem base estatutária independente e a continuidade de sua existência depende da renovação de seu financiamento, o que, a propósito, expira em março de 2004. Essa situação revela que a secretaria foi criada para ajudar ministérios a coordenarem suas políticas, e não para assumir qualquer responsabilidade paralela por programas ministeriais ou formular políticas. Uma importante consequência dessa situação é que a secretaria não tem autoridade para impor decisões ou efetivamente forçar ministérios a prestarem contas pelo seu desempenho na área das mudanças climáticas. Para levar a cabo o seu mandato, ela conta, essencialmente, com poderes limitados, como a capacidade de persuadir e convocar reuniões.

Além disso, embora a secretaria ajude no financiamento de algumas iniciativas por meio do Fundo para Mudanças Climáticas (Climate Change Action Fund – CCAF), administrado pela secretaria e supervisionado por um comitê gestor interministerial cujos componentes são administrados por diversos agentes, ela não tem qualquer responsabilidade pela implementação de programas (CANADA, 2002b). Embora sua função de gerenciamento do fundo tenha lhe dado modesta alavancagem financeira e ajudado a convocar reuniões ministeriais em algumas ocasiões, essa capacidade tem sido limitada e, nos últimos anos, o CCAF tem respondido por uma parcela muito reduzida dos gastos governamentais com a questão das mudanças climáticas. Embora o CCAF tenha representado uma despesa total de 300 milhões de dólares canadenses entre 1998 e 2004, só de 2002 para cá o Governo Federal anunciou investimentos de cerca de 3,7 bilhões de dólares canadenses, para financiar ampla gama de programas referentes a mudanças climáticas implementados por diferentes ministérios, sendo a maior parte desse financiamento canalizada para o Ministério dos Recursos Naturais. Em suma, a falta de autoridade estatutária da secretaria também se reflete em sua incapacidade de usar seu poder financeiro significativamente para fazer que ministérios aceitem estratégia comum.

A estrutura de governança da Secretaria de Mudanças Climáticas envolve também outro aspecto interessante. Para garantir que, firmemente, cada ministério continue responsável pela sua respectiva pasta, o chefe da

secretaria, que é dirigente do nível de secretário-executivo, só presta contas de suas atividades aos dois ministros envolvidos, por meio de seus respectivos secretários executivos. Dessa maneira, os ministros não recebem orientações contraditórias de seus subordinados imediatos. Os secretários executivos podem equilibrar os insumos resultantes do processo interministerial da secretaria com outras considerações ministeriais, ao assessorarem seus ministros sobre questões políticas. Embora essa estrutura de governança ofereça vantagens aos ministérios, alguns entrevistados também argumentaram que ela ilustra uma das principais dificuldades da coordenação horizontal de políticas: em última análise, os servidores só precisam prestar contas de suas atividades a seus ministros e não têm muitos incentivos para empenhar-se na consecução de objetivos corporativos que interessam a todo o governo. Quando há tensão, os objetivos corporativos são colocados em segundo plano em relação aos objetivos ministeriais.

Por último, para cumprir seu mandato, a Secretaria de Mudanças Climáticas criou alguns comitês interministeriais. O Comitê Diretor de Secretários-Executivos para Mudanças Climáticas, co-presidido pelos secretários-executivos dos ministérios do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais, é responsável pela governança geral de questões relacionadas a mudanças climáticas. Exceto em alguns períodos cruciais, como nos meses que precederam a ratificação do Protocolo de Kyoto, esse comitê diretor tem-se reunido com pouca frequência para discutir decisões de alto nível relacionadas a políticas. A maior parte do trabalho relacionado a políticas e programas tem sido levada a cabo pelo Comitê Gestor para Mudanças Climáticas, composto de secretários executivos adjuntos responsáveis por políticas dos “ministérios responsáveis” (Meio Ambiente, Recursos Naturais, Relações Exteriores e Comércio Internacional, Escritório do Conselho Privado e Finanças) envolvidos no tema das mudanças climáticas. Durante grande parte do tempo transcorrido desde a criação da secretaria até o verão de 2002, quando o Escritório do Conselho Privado desempenhou papel de direção nas discussões sobre a ratificação do protocolo, esse comitê reuniu-se semanalmente para discutir políticas e programas. Periodicamente, o comitê também dialogava com outros ministérios que têm algum interesse no tema das mudanças climáticas, por meio de um comitê ampliado de secretários executivos adjuntos (VAN NIJNATTEN; MACDONALD, 2003, p. 85). Além de criar esses comitês centrais, a secretaria também facilitou a criação de um grande número de comitês montados para discutir questões específicas, como comunicações governamentais ou pesquisas na área das mudanças climáticas. Esse conjunto de comitês articula a coordenação interministerial.

Nos últimos anos, a política federal para mudanças climáticas tem sido criticada por não ter conseguido reduzir suficientemente a emissão de gases de efeito estufa ou mesmo não ter desenvolvido uma estratégia nacional

coerente para esse fim. O governo não cumpriu os seus compromissos internacionais não obrigatórios assumidos no período que antecedeu a reunião de Kyoto e enfrenta, atualmente, o importante desafio de observar os compromissos mais ambiciosos previstos no protocolo. Além disso, até o atual primeiro-ministro, Paul Martin, declarou, em suas entrevistas concedidas no final do ano, que, embora ele continue empenhado em garantir a observância do Protocolo de Kyoto, o país ainda não tinha um “plano coerente” para implementar o acordo no Canadá. Essa declaração não representou, de forma alguma, endosso da política atual para mudanças climáticas. Um grande conjunto de fatores explica essa situação. Entre os mais importantes, pode-se citar a decisão de nosso maior parceiro comercial, os Estados Unidos, não ratificar o protocolo e a forte oposição à adoção de políticas mais duras para a redução de gases de efeito estufa por parte de Alberta, cuja economia é mais dependente do consumo de combustíveis fósseis, e de muitas empresas canadenses.

Além desses fatores, a falta de coordenação interministerial adequada também tem sido apontada como obstáculo à formulação e implementação de política realmente eficaz. Por exemplo, em 2003, a Rede de Ação para Mudanças Climáticas (Climate Change Action Network – CCAN), uma coalizão de ambientalistas e de outras organizações que apóiam uma política mais rígida para mudanças climáticas, emitiu um documento em que argumenta que disputas interministeriais têm minado a eficácia da política federal para mudanças climáticas. Segundo a rede, a Secretaria de Mudanças Climáticas não tem a autoridade necessária para eliminar essas tensões interministeriais, que minam a capacidade de o governo desenvolver estratégia adequada. O Gabinete do Conselho Privado, que tem autoridade para coordenar iniciativas que envolvem todo o governo, não parece ter desempenhado papel suficientemente ativo para garantir uma coordenação adequada. A solução, segundo a CCAN, seria tornar a secretaria um órgão do Gabinete do Conselho Privado. Como tal, a nova secretaria teria a autoridade de que carece atualmente. Ao mesmo tempo, essa decisão traria para o escritório conhecimentos substantivos sobre a política para mudanças climáticas que lhe permitiriam promover vínculos mais adequados entre os ministérios em torno da questão.

A maioria dos dirigentes entrevistados neste estudo talvez não discorde da avaliação da CCAN. Eles, certamente, concordam que a falta de autoridade da secretaria havia-se tornado sério obstáculo para coordenação interministerial eficaz. De acordo com os entrevistados, a estrutura de comitês descrita de forma resumida anteriormente, que representava o cerne do processo interministerial da secretaria, funcionou razoavelmente bem até o outono de 2002. No entanto, à medida que se aproximava o momento de o governo tomar uma decisão sobre a ratificação, ele precisou tomar decisões

mais difíceis para promover um acordo adequado entre os ministérios, em torno de medidas mais importantes para sua implementação. Nesse novo ambiente de alta pressão, a falta de autoridade da secretaria acabou revelando-se um grande ponto fraco; nas palavras de um entrevistado, “o sistema da secretaria parou de funcionar”. Para promover o processo interministerial, o Gabinete do Conselho Privado precisou envolver-se mais nele e, no outono de 2002, passou a convocar as reuniões dos secretários executivos adjuntos para a discussão de políticas. A autoridade do órgão central havia-se tornado ferramenta necessária para a arbitragem interministerial. Já não bastava mais autoridade branda.

Outro entrevistado apresentou um ponto de vista parecido, embora mais crítico, em relação ao Gabinete do Conselho Privado:

“A secretaria funcionou da melhor maneira possível, considerando os difíceis aspectos políticos que a questão envolvia. Ela fracassou quando não teve a autoridade necessária para forçar decisões quando as coisas apertaram. [...] Na minha opinião, o Gabinete do Conselho Privado não ofereceu o apoio ou a liderança necessários, e ficamos vagando sem rumo certo por muitos anos antes da ratificação. O Gabinete do Conselho Privado só se envolveu realmente no processo quando o primeiro-ministro começou a falar sobre a ratificação e surgiu a necessidade efetiva de produzirmos resultados concretos”.

Segundo esse entrevistado, o modelo da Secretaria de Mudanças Climáticas não seria viável na próxima fase da política para mudanças climáticas, principalmente considerando os custos políticos e financeiros das iniciativas necessárias. O governo precisará considerar novas opções em termos de governança, solicitando ao Gabinete do Conselho Privado que assuma mais responsabilidades e um papel de liderança mais ativo, concedendo um mandato claro e mais autoridade para um ministério liderar o processo de definição de uma política coerente, ou considerando a possibilidade de criar um órgão executivo para mudanças climáticas, seguindo o exemplo da Austrália.

Segundo diversos entrevistados, os novos níveis de gastos impostos pela implementação do Protocolo de Kyoto constituirão um dos fatores-chave que exigirão a adoção de novo modelo de governança e *accountability*. Como órgão relativamente modesto e sem a autoridade de órgão central, a Secretaria de Mudanças Climáticas não teria a capacidade de fazer que todos os ministérios que recebem recursos para atuar na área das mudanças climáticas prestem contas de seu desempenho por meio de estrutura comum; sem essa capacidade, ela enfrentaria muitas dificuldades para garantir coordenação interministerial adequada. Embora diversos entrevistados tenham expressado opiniões positivas em relação à nova Estrutura de Gestão e *Accountability*



Baseadas em Resultados para mudanças climáticas, desenvolvida com a assistência da Secretaria do Tesouro, alguns deles também acreditam que o envolvimento permanente desse órgão central seria necessário para que ela possa funcionar efetivamente.

O desafio de adotar processo contábil integrado para gastos horizontais tão altos ficou mais evidente após o Gabinete do Auditor Geral e o Comissário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável terem criticado as práticas de *accountability* da Secretaria de Mudanças Climáticas, em seus relatórios de 2001. Particularmente, em que pese o fato de que já havia sido desenvolvida estrutura de gestão e *accountability* baseada em resultados para o Fundo para Mudanças Climáticas, o comissário mencionou que as informações relativas à prestação de contas por mudanças climáticas junto ao Parlamento continuavam fragmentadas e enterradas em outras informações fornecidas pelos dois ministérios por meio de processo de estimativas. O comissário sugeriu que a secretaria e os dois ministérios deveriam relatar suas atividades no âmbito do Fundo para Mudanças Climáticas ao Parlamento em bases mais consolidadas. Em sua defesa, os ministérios e a secretaria argumentaram que “o requisito imposto pela Secretaria do Tesouro de apresentar relatórios por linha de atividade e, atualmente, resultados estratégicos, limita a capacidade de os dois ministérios apresentarem relatos abrangentes das realizações do fundo” (ESCRITÓRIO DO AUDITOR GERAL, 2001, p. 5.218). Em outras palavras, a estrutura de *accountability* e as regulações da Secretaria do Tesouro dificultaram o processo de prestação de contas por projetos horizontais ao Parlamento. À medida que se entra na próxima fase da política para mudanças climáticas, a Secretaria do Tesouro parece estar mais envolvida no processo de garantir um mecanismo horizontal de prestação de contas na área das mudanças climáticas. Considerando o número, a diversidade e o porte dos projetos envolvidos, os desafios a serem enfrentados na área da prestação de contas devem aumentar.

Por último, além das limitações do processo interministerial em nível burocrático, a coordenação de políticas em nível político também tem constituído desafio à política para mudanças climáticas. As tensões históricas entre os ministérios dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente em torno dessa questão aumentaram, na década de 1990, em decorrência de conflitos políticos entre os dois ministros. De acordo com os entrevistados, os dois ministros tinham perspectivas muito diferentes em relação a questões ambientais, particularmente em relação às mudanças climáticas. O fato de que os dois eram da Columbia Britânica e de que um deles também atuava como ministro político para a província aumentou a concorrência entre eles. Esse contexto não ajudou a promover negociações de alto nível entre os dois ministérios.

Segundo os entrevistados, envolver outros ministros também era difícil. Em 2000, a fim de prepará-los para as decisões que viriam a ser tomadas com vistas à criação do Plano de Ação do Governo do Canadá para Mudanças Climáticas de 2000, o primeiro-ministro criou o Grupo de Referência de Ministros para Mudanças Climáticas. O grupo ministerial de referência atuou como fórum dedicado a discussões políticas de alto nível em torno de questões relacionadas a mudanças climáticas. Ele não era um comitê ministerial formal, e, sim, um grupo de trabalho de ministros sem autoridade para tomar decisões. Para serem aprovadas, todas as iniciativas em relação a mudanças climáticas precisavam ser endossadas pelo Comitê Ministerial da União Econômica. Posteriormente, o grupo de referência foi substituído por um comitê *ad hoc* para mudanças climáticas ao qual foi concedida autoridade limitada para tomar decisões. No entanto, esse mecanismo, cuja finalidade era vincular o processo interministerial ao nível ministerial, não era visto como particularmente eficaz. Como um entrevistado argumentou, “o comitê *ad hoc* para mudanças climáticas não passou de um *band-aid* e ele não funcionou muito bem, porque não podia tomar decisões cruciais. Tivemos de recomeçar todo o trabalho no Comitê da União Econômica”.

## **Estudo de caso 4**

### **O Acordo de Vancouver**

Nos anais recentes da gestão horizontal, o Acordo de Vancouver (Vancouver Agreement – VA) (CANADA, British Columbia, 2000) é visto como vitrine da gestão horizontal. Envolvendo 12 ministérios federais, três ministérios provinciais e diversos órgãos municipais de Vancouver, ele é considerado o maior exemplo de gestão horizontal eficaz dentro de diferentes governos e entre eles, em área de grande interesse para o público – a pobreza e a deterioração urbanas. Anunciado em 9 de março de 2000, o Acordo de Vancouver resultou de longas discussões entre os três governos, em 1999, em processo que incluiu consultas públicas. O acordo enfocava principalmente a área leste da região central de Vancouver, conhecida como Vancouver Downtown Eastside, onde o uso de drogas, a pobreza infantil, as taxas de criminalidade, a falta de moradia, a taxa de doenças (HIV e Hepatite C) e a pobreza entre a população aborígine constituíam uma das maiores crises urbanas registradas no Canadá.

Diversos órgãos governamentais, envolvendo desde o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos à polícia de Vancouver, eram responsáveis por um ou mais dos problemas mencionados ou por suas

conseqüências. O Acordo de Vancouver representou esforço consciente de trabalho conjunto concebido para fazer que a soma de esforços separados produzisse um impacto muito maior. Como não havia recursos novos para o acordo, foram usados fundos de programas existentes, embora pareça-me que o Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá, um dos três ministérios federais responsáveis pela implementação do acordo – os outros dois eram o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos e o Ministério da Saúde –, tenha contribuído com financiamentos que não teriam sido disponibilizados se o acordo não existisse. O acordo baseava-se numa estratégia de três componentes:

- saúde e segurança comunitárias;
- desenvolvimento econômico e social;
- desenvolvimento de capacidades comunitárias.

Para coordenar as atividades dos diversos ministérios e órgãos em relação a esses três objetivos maiores, foi montada uma estrutura administrativa, que consistia num comitê de políticas, num comitê gestor e numa série de processos concebidos para envolver diretamente a comunidade na definição de prioridades e na implementação de estratégias e planos de ação.

O comitê de políticas incluía o ministro federal da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá, um ministro provincial (Serviços Comunitários, Aborígenes e Relativos a Mulheres) e o prefeito de Vancouver ou seus representantes designados. Desde que o acordo foi assinado, todos os três membros originais do comitê foram substituídos em decorrência dos resultados de eleições e de mudanças no Conselho de Ministros. No entanto, seus membros atuais mantiveram o compromisso de seus respectivos governos. O comitê gestor é composto por nove dirigentes, três nomeados por governo, com a obrigatoriedade de que um dos delegados provinciais seja representante da Autoridade Costeira de Saúde de Vancouver. A parte federal é representada pelos três ministérios responsáveis – o Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá, o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos e o Ministério da Saúde. Dos três, o primeiro é o ator mais importante e o que assumiu papel mais ativo tanto no lançamento do acordo como, posteriormente, na sua gestão.

**[O Acordo de Vancouver] é considerado o maior exemplo de gestão horizontal eficaz dentro de diferentes governos e entre eles, em área de grande interesse para o público – a pobreza e a deterioração urbanas.**

Abaixo dos comitês de políticas e gestão, foi montada uma equipe coordenadora com uma pequena secretaria composta por sete funcionários chefiados por um coordenador executivo. A equipe coordenadora, por sua

vez, tem 14 equipes subordinadas, que são responsáveis por tarefas específicas e trabalham em diferentes áreas, envolvendo desde o desemprego de jovens aborígenes a doenças transmissíveis. Cada uma delas tem um dos sete funcionários da secretaria atuando como facilitador e mais duas pessoas como ligação para cada governo.

É no nível dessa equipe coordenadora e de suas 14 equipes subordinadas que a maior parte do trabalho previsto no Acordo de Vancouver é levada a cabo. Os comitês de políticas e gestão são menos ativos. O comitê gestor, por exemplo, só se reúne a cada dois meses. Um dos problemas enfrentados nesses dois comitês é o uso freqüente de membros substitutos, o que tem tornado o seu processo decisório mais vagaroso e afetado a sua continuidade. No entanto, embora a equipe coordenadora e suas equipes subordinadas estejam mais ativamente envolvidas na gestão do Acordo de Vancouver, também há problemas nessa área, principalmente em decorrência da ausência de mecanismos para processos decisórios ágeis. Os membros das equipes subordinadas freqüentemente precisam consultar seus ministérios para obter instruções ou aprovações para seus planos, por exemplo. Essa é uma situação freqüentemente vivenciada em diversos cenários horizontais e não apenas no âmbito do Acordo de Vancouver.

De modo geral, muitas das equipes subordinadas ressentiram-se da falta não tanto de recursos fiscais, mas da autoridade necessária. O comitê gestor prestou apenas assistência limitada para ajudar a eliminar muitos desses dilemas interministeriais. Observou-se, também, que, após a controvérsia em torno de doações e contribuições no âmbito do Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, dirigentes locais desse ministério passaram a enfrentar muitas restrições para ajustar seus programas e financiamentos às necessidades identificadas no Acordo de Vancouver. A disponibilização de *kits* de ferramentas e gabaritos para a gestão horizontal por parte da Secretaria do Tesouro e de outras fontes parece não ter ajudado muito a eliminar os obstáculos enfrentados pelas equipes subordinadas diante de critérios ministeriais conflitantes. Observou-se que essas ferramentas não foram consideradas suficientemente acessíveis, fáceis de usar ou bem conhecidas. Foram identificados também problemas mais fundamentais, como a necessidade de mudança cultural nas sedes dos ministérios, no sentido de permitir e estimular o uso dessas ferramentas.

Uma solução talvez tivesse sido atribuir funções mais amplas à equipe coordenadora e à secretaria, com mais autoridade e recursos. Um participante, no entanto, identificou um dilema interessante: se uma secretaria coordenadora tivesse poucos recursos e autoridade insuficiente, provavelmente não teria a capacidade de garantir a coordenação necessária; no entanto, se ela tivesse mais funcionários, inclusive funcionários suficientemente graduados para eliminar obstáculos em nível mais alto, a iniciativa poderia acabar-se

isolando dos ministérios participantes. Em outras palavras, os ministérios, acreditando que a secretaria e seu grande quadro de funcionários cuidariam dos problemas à medida que eles fossem surgindo, não precisariam mais preocupar-se com a necessidade de trabalhar horizontalmente.

Alguns dos problemas enfrentados pelo Acordo de Vancouver foram gerados internamente. No entanto, o maior problema era negociar com as sedes dos ministérios e os órgãos centrais em Ottawa. Havia uma sensação de profunda desconexão entre a natureza horizontal dos projetos no campo e os critérios e requisitos programáticos estabelecidos pelos ministérios, centralmente. No caso do Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos, por exemplo, qualquer solicitação de apoio financeiro precisava ser apresentada em termos de apoio a portadores de deficiências ou jovens, critérios que freqüentemente não se adequavam às características específicas das populações urbanas que o Acordo de Vancouver procurava assistir na área oeste da região central da cidade. Observou-se que era razoavelmente fácil obter aprovações do Conselho de Ministros, principalmente porque, no início, o Acordo de Vancouver não previa qualquer financiamento adicional. No entanto, acabou-se revelando muito mais difícil do que previsto usar recursos ministeriais já alocados a seus programas para apoiar projetos desenvolvidos no âmbito do Acordo de Vancouver. Uma das lições aprendidas, portanto, parece ter sido a de que os termos e condições de programas existentes não são suficientemente flexíveis para atacar problemas complexos, como os enfrentados na área oeste da região central de Vancouver.

Em resposta a uma pergunta que indagava se uma iniciativa como a do Acordo de Vancouver teria efetivamente valido a pena, um participante declarou que, em última análise, é possível que seus custos tenham sido mais altos que os benefícios que ela gerou. Os custos foram principalmente associados ao tempo considerável dedicado a inúmeras reuniões e ao tempo necessário para obter as aprovações exigidas dos diferentes ministérios. Observou-se que muitas das atividades levadas a cabo sob a rubrica do Acordo de Vancouver teriam *provavelmente* sido implementadas com ou sem o acordo. Além disso, antes da assinatura do acordo, já existia uma coordenação informal considerável entre os ministérios e os governos envolvidos. No entanto, uma diferença *fundamental* introduzida pelo Acordo de Vancouver foi a de que muitos dos recursos gastos pelo Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá com a iniciativa talvez não tivessem sido disponibilizados se não existisse o acordo. Embora o financiamento do Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá viesse de programas existentes, dirigentes locais do ministério precisavam persuadi-lo a aceitar uma definição bastante diferente de desenvolvimento econômico, usando argumentos que acabaram sendo aceitos, pois o seu ministro estava, naquele momento, fortemente empenhado em implementar o Acordo de Vancouver.

Um dos problemas relacionados ao custo-benefício da iniciativa e à sua estrutura de *accountability* residia na dificuldade de medir os seus resultados. Uma vez que a maioria dos projetos levados a cabo até aquele momento era relativamente pequena, seria muito difícil mencionar casos discerníveis de melhorias nas condições registradas na área oeste da região central de Vancouver. É importante enfatizar que isso devia-se, principalmente, aos diversos fatores que influenciavam as condições observadas naquela área. Algumas pessoas sugeriram que a aplicação rigorosa de uma estrutura de *accountability* baseada em resultados talvez revelasse que, nos três anos de duração do Acordo de Vancouver, relativamente muito pouca coisa mudou. Por outro lado, a área em questão tem apresentado sinais de melhoria ultimamente, alguns dos quais poderiam ser atribuídos à melhor coordenação e colaboração entre os três níveis de governo – coordenação esta muito fortalecida pelo Acordo de Vancouver.

Além disso, o Governo Federal e os governos provinciais, recentemente, assumiram o compromisso de disponibilizar 20 milhões de dólares canadenses para o Acordo de Vancouver, sendo 10 milhões do Governo Federal e 10 milhões dos provinciais. Esse compromisso reflete, parcialmente, as dificuldades enfrentadas pelos governos para obter, coordenar e transferir financiamentos de programas existentes para a área oeste da região central de Vancouver. Essa soma de 20 milhões de dólares canadenses será investida em projetos identificados como prioritários no plano estratégico do Acordo de Vancouver, o que deve melhorar ainda mais as condições na área oeste da região central de Vancouver.

Além disso, há muitas inovações no Acordo de Vancouver. O Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá inovou, por exemplo, ao incorporar um modelo de saúde populacional à sua abordagem de desenvolvimento econômico, argumentando, essencialmente, que, antes de poder gerar oportunidades de desenvolvimento econômico, a população a ser beneficiada precisa estar suficientemente saudável para aproveitar essas oportunidades. Ao apresentar esses argumentos, no entanto, dirigentes locais do ministério enfrentaram alguma resistência por parte de dirigentes federais de dentro e fora do ministério. Ao mesmo tempo, essa abordagem multidimensional para atacar os problemas de saúde dos moradores da área oeste da região central de Vancouver garantiu também o apoio de dirigentes-chave do Gabinete do Conselho Privado, responsáveis pela formulação de políticas sociais naquele momento. A vinculação bem-sucedida entre o desenvolvimento econômico e a saúde da população resultou da iniciativa de dirigentes locais do Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá promoverem a idéia. Como foi claramente colocado em outros estudos recentes sobre iniciativas horizontais, o papel desempenhado por pioneiros, em diversos níveis, é crucial para garantir o sucesso de projetos dessa natureza.



## **Análise: à altura da tarefa?**

As entrevistas e análises dos casos levantam algumas questões. Por exemplo, em nível bastante fundamental, parece haver falta de confiança na eficácia das ferramentas disponíveis, no apoio e na orientação do centro e na capacidade da estrutura básica de *accountability* de reconhecer adequadamente o trabalho horizontal. Esse fato sugere que o Governo Federal talvez não esteja plenamente à altura da tarefa de lidar com questões horizontais.

Na próxima seção, essas questões serão consideradas mais detalhadamente.

### **Catalisadores e pioneiros**

Como em estudos de gestão horizontal anteriores, as entrevistas e os estudos de caso enfatizaram a importância dos pioneiros como catalisadores em ministérios e outros órgãos capazes e dispostos a assumir a dianteira e ajudar a manter esforços colaborativos. A importância de contar com um secretário-executivo forte e empenhado em promover maior coordenação horizontal foi mencionada em diversas entrevistas. No caso do Acordo de Vancouver, o papel desempenhado por dirigentes-chave do Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá, para manter a iniciativa em andamento e garantir a união dos órgãos participantes, foi claramente identificado como fator importante. A disposição e a capacidade de esses dirigentes advogarem e defenderem a adoção de “abordagem de saúde populacional” em projetos voltados ao desenvolvimento urbano, que se revelou mais adequada para reunir diferentes participantes em torno de objetivos comuns, mesmo contrariando a cultura dominante do ministério, também foram descritas como traços importantes de liderança. No que se refere ao caso da Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas, diversas pessoas entrevistadas também mencionaram a importante contribuição de alguns dirigentes-chave em nível nacional, do interlocutor federal junto ao Gabinete do Conselho Privado para Métis e Indígenas Não Inscritos e, em nível local, dos responsáveis por repartições ministeriais locais envolvidas na estratégia.



A injeção de financiamentos diretos em estágios cruciais certamente foi importante também. Os recursos disponíveis no Fundo de Ação para Mudanças Climáticas constituíram um dos incentivos para maior colaboração interministerial, por meio da Secretaria de Mudanças Climáticas. No caso do Acordo de Vancouver, o apoio financeiro do Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá foi fator crucial para a formalização de acordo entre os três níveis de governo. A Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas só se tornou efetivamente viável quando o orçamento anunciado em fevereiro de 2003 alocou um financiamento direto de 25 milhões de dólares canadenses para ela.

O que precisa ser enfatizado, no entanto, é a coincidência de que alguns catalisadores garantiram a continuidade de iniciativas horizontais. No caso da Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas, por exemplo, essa continuidade não foi garantida apenas pelo financiamento, pelo impulso e pela pressão da sua secretaria, mas também pelo relatório elaborado pela Força-Tarefa para a Coordenação de Atividades Federais nas Regiões, o qual recomendou que alguns projetos piloto fossem apoiados e a estratégia fosse considerada como veículo ideal para esse fim.

Por último, é importante mencionar, também, alguns dos fatores que não ajudaram, necessariamente, a acionar esquemas de colaboração entre ministérios. No caso dos ministérios dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente, por exemplo, a aceitação da importância de tomar medidas concretas em relação às mudanças climáticas pode ter efetivamente aumentado as tensões entre os dois ministérios. A coordenação horizontal frequentemente exige que diferentes ministérios invadam os espaços políticos uns dos outros, o que pode gerar ressentimentos e concorrência maior entre eles. Portanto, embora diversos fatores possam ser responsáveis pelo início e a conclusão bem-sucedida de projetos horizontais, uma combinação ligeiramente diferente desses mesmos fatores pode ter outras conseqüências. Uma vez que a personalidade e a liderança desempenham papel particularmente crucial e a química entre os indivíduos envolvidos pode promover ou minar qualquer iniciativa, o resultado de iniciativas horizontais pode variar muito.

## **Custos e benefícios**

Nas entrevistas, solicitou-se a servidores que descrevessem o processo que os levou a tentar estabelecer mecanismos e processos de coordenação horizontal mais amplos do que os normalmente previstos nas decisões do Conselho de Ministros. Particularmente, perguntou-se-lhes se a decisão de

trabalhar mais horizontalmente foi motivada pela avaliação meticulosa dos custos e benefícios em potencial desse tipo de trabalho. De modo geral, embora todos tenham reconhecido que a gestão horizontal acarreta custos freqüentemente subestimados, os entrevistados mostraram-se bastante relutantes em pensar sobre a gestão horizontal em termos de custo-benefício.

Em primeiro lugar, a intenção de fazer cálculo de custo-benefício, mesmo aproximado, foi descrita por muitos dos entrevistados como idealista e incompatível com o que acontece na prática. Segundo muitos dos entrevistados, a necessidade de promover maior coordenação horizontal é ditada, principalmente, pela natureza do problema e da política a ser adotada para abordá-lo. Por sua própria natureza, algumas questões, como a da regeneração de áreas urbanas, a da melhoria das condições sociais de aborígenes que vivem em cidades ou a das mudanças climáticas, exigem ampla coordenação interministerial como requisito indispensável para intervenção governamental eficaz. Os ministérios ou órgãos centrais constataram que, sem coordenação interministerial eficaz, não será possível alcançar resultados significativos. A eficácia, e não a eficiência, constitui o maior estímulo.

Um entrevistado enfatizou também que, em alguns casos, ampla coordenação horizontal pode ser uma necessidade política. Para algumas propostas de políticas, “são necessárias formas mais amplas de colaboração interministerial e consultas com outros ministérios do que as tipicamente exigidas para a elaboração de um memorando para apresentação ao Conselho de Ministros. Caso contrário, alguém pode achar que você está invadindo território alheio e a sua proposta pode ser bloqueada no Conselho de Ministros por ministérios que têm algum interesse no que você está fazendo”. Nesse sentido, a decisão de se envolver em processos horizontais mais amplos não resulta de consideração criteriosa dos benefícios ou custos envolvidos: ela é simplesmente considerada como a única linha de ação possível para alcançar resultados mais significativos em áreas complexas.

No entanto, o Conselho de Ministros e órgãos centrais, principalmente o Gabinete do Conselho Privado, são considerados ou acabam sendo catalisadores fundamentais para dar início a iniciativas horizontais. A despeito de amplo consenso de que a natureza de algumas questões relativas a políticas exige uma abordagem horizontal, a cultura organizacional e as estruturas de gestão não são vistas como favorecedoras de ampla coordenação interministerial. Na prática, a autoridade do Conselho de Ministros e dos órgãos centrais freqüentemente continua sendo crucial para estimular as pessoas a agirem e a manterem o processo em andamento.

Por último, outro fator que milita contra qualquer tentativa séria de fazer o cálculo da relação entre custos e benefícios é a simples dificuldade de medir muitos dos custos e benefícios associados a práticas mais

colaborativas. Nesse sentido, um entrevistado envolvido na Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas argumentou:

“Como você pode medir o valor de ter uma melhor relação de trabalho com as províncias e organizações aborígenes em decorrência de uma atuação mais conjunta? Como você pode comparar isso com o que teria acontecido se os ministérios simplesmente continuassem a atuar isoladamente? Como você determina que o tempo e esforços adicionais envolvidos numa atuação mais conjunta valem a pena? Em algum momento, eu acho que você precisa acreditar no valor de uma abordagem mais colaborativa e investir no que é necessário para que ela efetivamente aconteça. [...] Não há dúvida de que os gastos governamentais caem consideravelmente quando o governo investe mais coordenadamente em seus programas. Há menos duplicação. Investindo recursos em metas comuns e coordenadas, você pode produzir um impacto maior em alguns projetos do que se investisse em diversos projetos desarticulados. No entanto, como você pode realmente demonstrar esses benefícios de antemão?”

**O que deve ser enfatizado, no entanto, é a coincidência de que alguns catalisadores garantiram a continuidade de iniciativas horizontais.**

Quando questionados mais detalhadamente sobre os custos em potencial da coordenação horizontal, a maioria dos entrevistados afirmou que o tempo gasto numa longa série de reuniões e discussões constituía o maior custo. Como um entrevistado afirmou, “você consegue maior participação, mais credibilidade e mais apoio para a sua política, mas, por outro lado, você gasta um bocado de tempo antes de ver qualquer coisa acontecendo realmente”. Um outro entrevistado afirmou que “você ouve muitas pessoas que não têm muito a oferecer. O maior custo é o do tempo desperdiçado”.

Embora a maioria dos entrevistados tenha concordado que os processos horizontais freqüentemente consomem muito tempo, nem todos acreditavam que o tempo investido neles valesse a pena na maioria dos casos. Como a discussão anterior parece indicar, a maioria dos entrevistados expressou a visão de que uma melhor coordenação levaria, em última análise, a intervenções mais eficazes no campo das políticas. Por exemplo, um entrevistado argumentou que, de modo geral, o tempo investido no início do processo, para que as pessoas cheguem a confiar umas nas outras e a compreender os pontos de vista de outros ministérios, tende a produzir benefícios importantes, posteriormente, na forma de melhores programas e políticas.

Na verdade, esse entrevistado enfatizou que as pessoas tendem a esperar resultados rápidos, enquanto um esquema colaborativo entre muitas organizações e envolvendo muitas questões complexas necessariamente requer um longo processo.

Outros entrevistados, no entanto, pareciam mais preocupados com os custos da gestão horizontal. Um deles afirmou:

“A despeito de tudo que tem sido dito sobre a gestão horizontal, não há grandes incentivos para os ministérios trabalharem sem ficar restritos às suas fronteiras. O tempo necessário é muito maior e as controvérsias também, e as suas opiniões se diluem, porque você precisa abrir mão de muita coisa. Não estou convencido de que sempre valha a pena trabalhar dessa maneira”.

Um outro apresentou argumentos parecidos:

“Acho que a horizontalidade está sendo superenfaticada. Frequentemente, ela consiste apenas em reuniões e discussões que, embora agradáveis, parecem não ter fim. No final das contas, não se realiza muito. Muitos ministérios que terão pouca influência no resultado final são convidados a participar. Acho que deveríamos adotar uma abordagem que eu chamo de horizontalidade branda, ou seja, só deveríamos aplicar a abordagem horizontal a iniciativas focadas na necessidade de eliminar problemas específicos. Nem todos seriam convidados a participar, somente aqueles que realmente se importam com o problema em questão e precisam efetivamente participar. Se não for assim, na maioria dos casos gasta-se tempo demais para pouca ação. Horizontalidade apenas para ouvir o que todos têm a dizer não vale a pena”.

Por último, um entrevistado, referindo-se ao desenvolvimento do Acordo de Vancouver, explicou:

“Num determinado momento, ocorreu-me que os custos e frustrações do acordo superavam os benefícios. Os três governos teriam provavelmente implementado muitos dos mesmos programas praticamente com os mesmos recursos. A única diferença é que o Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá provavelmente não teria disponibilizado os recursos adicionais que acabou disponibilizando em função do acordo formal”.

De modo geral, diversas entrevistas revelaram que as frustrações e atrasos envolvidos fazem que muitos participantes deixem de lutar por maior coordenação.

A necessidade de abrir mão do que uma pessoa talvez considere ser a melhor política é outro custo em potencial mencionado por alguns dos entrevistados. Um servidor envolvido no desenvolvimento da Estratégia de Inovação mencionou um exemplo de divergência de opiniões entre os ministérios do Desenvolvimento dos Recursos Humanos e da Imigração em torno do que deveria ser feito para que a política de imigração contribuísse para promover a inovação e a produtividade. Enquanto o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos considerava que a questão prioritária era garantir a integração socioeconômica de imigrantes após a sua chegada ao Canadá, o Ministério da Imigração insistia na necessidade de continuar a enfatizar os esforços de recrutamento internacional. De acordo com o entrevistado, o Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos finalmente cedeu e acatou o ponto de vista do Ministério da Imigração, para poder contar com a sua participação ativa, mas nunca deixou de achar que essa parte da estratégia ficou prejudicada.

**Embora a maioria dos entrevistados tenha concordado que os processos horizontais freqüentemente consomem muito tempo, nem todos acreditavam que o tempo investido neles valesse a pena na maioria dos casos.**

## **Ferramentas e recursos**

No que se refere à disponibilidade e utilidade de ferramentas para ajudar os servidores a adotar esquemas de gestão horizontal, muitos entrevistados também criticaram esses aspectos. Nos últimos anos, tanto o Centro Canadense para o Desenvolvimento de Gestão como a Secretaria do Tesouro têm produzido guias, como o *Managing collaborative arrangements: a guide for regional managers* (OTTAWA, 2003), que oferecem orientações e gabaritos sobre temas como mecanismos financeiros, estratégias de comunicação e a documentação de esquemas colaborativos. No entanto, alguns entrevistados argumentaram que, embora as ferramentas existam, elas não são bem conhecidas pela maioria dos gerentes e muitos deles relutam em usá-las. Segundo um entrevistado, “[...] algumas ferramentas estão disponíveis, mas não muitas delas, ou pelo menos, com certeza, não em número suficiente”. Diversos entrevistados também sugeriram que ainda há muito a ser feito para tornar as ferramentas realmente acessíveis aos gerentes. Um entrevistado argumentou que, embora os *kits* de ferramentas para a gestão horizontal pareçam ser úteis, eles não são suficientemente conhecidos ou

fáceis de serem usados por gerentes, na escala necessária. Esse entrevistado também citou, como exemplo, o desenvolvimento de um *site* comum para um grupo de clientes, que exigiu a elaboração de cinco planos comerciais separados, um para cada ministério participante. Ainda sugeriu claramente que ainda há muito a ser feito para divulgar as ferramentas disponíveis e estimular o seu uso em projetos horizontais.

A experiência recente dos projetos demonstrativos da Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas também fornece algumas provas concretas desse problema. Para preparar um relatório provisório sobre esses projetos para o secretário, a divisão do Gabinete do Conselho Privado responsável pela estratégia entrevistou cerca de 40 gerentes de dez diferentes ministérios envolvidos nas três estratégias locais para aborígenes residentes em áreas urbanas. Respondendo a uma pergunta sobre a acessibilidade e adequabilidade das ferramentas existentes de gestão horizontal, mais de 3/4 deles disseram que as ferramentas não são acessíveis. Um apoio importante para a realização de mais *workshops* foi oferecido pela Secretaria do Tesouro e por outros órgãos, para que os gerentes tomassem conhecimento das ferramentas existentes.

Além da questão da sua disponibilidade, a adequabilidade das ferramentas existentes foi criticada. Um entrevistado argumentou:

“Acho que o relatório elaborado pela Força-Tarefa para a Coordenação de Atividades Federais nas Regiões foi um pouco enganoso em relação a essa questão [da disponibilidade de ferramentas]. Ele pareceu sugerir que a cultura seria o maior problema. É verdade que já temos muitas ferramentas, mas passar da teoria para a ação pode ser um problema. Algumas das coisas que podem ser feitas acabam sendo mais complicadas do que deveriam ser”.

Pontos de vista semelhantes foram expressos em consultas recentemente realizadas com gerentes envolvidos nos projetos demonstrativos da estratégia. Muitos gerentes entrevistados sugeriram que as ferramentas existentes devem ser melhoradas e que seria ainda mais importante simplificar os processos existentes.

Os Termos e Condições Conjuntos da Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas (Joint Urban Aboriginal Strategy Terms and Conditions) para doações e contribuições financeiras parecem oferecer um bom exemplo das dificuldades enfrentadas para desenvolver e implementar novas ferramentas. Embora os entrevistados tenham descrito a assinatura do novo protocolo como etapa importante, que facilitaria a unificação de recursos e simplificaria o financiamento conjunto de projetos comunitários, eles também indicaram claramente que o processo necessário para desenvolver esse

mecanismo, em colaboração com a Secretaria do Tesouro, “foi longo e difícil [...]”. “Inicialmente, nos disseram que seria impossível. Depois, quando insistimos no projeto, trabalhamos lentamente para concretizar a idéia. No entanto, foi como se estivéssemos arrancando dentes”, afirmou um dos entrevistados. Um outro entrevistado concordou com essas observações e acrescentou: “Eu acho que o fato de o nosso ministro e o primeiro-ministro terem-nos apoiado solidamente em nossos esforços para consolidar a idéia fez uma grande diferença”.

Além disso, o resultado final pode acabar sendo relativamente complexo para os gerentes dos ministérios administrá-los. Para preservar as linhas regulares de *accountability*, a organização financiada só precisará observar os termos e as condições da estratégia e apresentar apenas um relatório final. Cada um dos ministérios que disponibilizaram financiamentos, no entanto, precisará avaliar o relatório final e prestar contas pelos resultados vinculados à sua parcela de financiamento nos relatórios sobre seus planos e prioridades. Mais uma vez, embora a criação de termos e condições comuns para a estratégia seja considerada muito promissora para melhorar a coordenação horizontal em torno da política formulada para aborígenes residentes em áreas urbanas, a experiência revela que as dificuldades práticas enfrentadas para implementar essas ferramentas exigem investimentos substanciais em tempo e recursos financeiros, além de compromisso duradouro.

No que se refere à questão dos recursos, muitos dos entrevistados enfatizaram a necessidade de se disponibilizarem recursos adequados para a coordenação de iniciativas horizontais. Por exemplo, quando muitos ministérios estão envolvidos em determinada iniciativa, os custos relativos à coleta e distribuição de informações e à organização de eventos, embora não excessivos, podem ser volumosos e são freqüentemente subestimados. No entanto, um entrevistado envolvido no processo do Acordo de Vancouver mencionou também a possibilidade de um dilema relacionado ao financiamento de uma secretaria de grande porte. Ele enfatizou que, quando um tema objeto de iniciativa horizontal passa a ficar sob a responsabilidade de uma secretaria relativamente grande e bem financiada, há o perigo de os ministérios envolvidos desvincularem-se do processo, acreditando que uma nova organização horizontal assumiu a responsabilidade por essa dimensão de seu problema político.

## **O papel dos órgãos centrais**

A análise de casos confirmou o importante papel que os órgãos centrais devem desempenhar para gerar e manter uma coordenação interministerial mais ampla em torno de áreas horizontais de políticas. A cultura

predominante no serviço público e a atual estrutura de *accountability* não proporcionam ambiente organizacional favorável a ampla coordenação e colaboração interministeriais. Conseqüentemente, mesmo quando há boa vontade por parte de alguns dirigentes-chave nos ministérios, a intervenção ativa de órgãos centrais é, de modo geral, percebida como essencial. Os órgãos centrais devem desempenhar o papel que lhes cabe em, pelo menos, dois níveis. Eles têm um papel-chave a desempenhar no estabelecimento de iniciativas horizontais e devem também prestar assistência direta aos processos de colaboração e coordenação.

### **Órgãos centrais como catalisadores de iniciativas horizontais**

Sem necessariamente rejeitar o argumento de que, teoricamente, algumas questões relativas a políticas exigem coordenação mais ampla por sua própria natureza, muitos dos entrevistados preferiram enfatizar o papel-chave desempenhado por órgãos centrais. Como um entrevistado observou, “Sejamos honestos: os servidores envolvem-se em esquemas horizontais principalmente por ordem de seus chefes, e os próprios secretários executivos e seus adjuntos recebem instruções nesse sentido do centro”. Um outro entrevistado argumentou que, a despeito da retórica oficial e dos claros sinais emitidos pelo secretário do Conselho Privado e por alguns secretários executivos, ainda há muito cinismo e ceticismo no serviço público federal em relação à gestão horizontal.

“Eu diria que a maioria das pessoas não acredita que o Poder Executivo esteja realmente empenhado em promover esquemas de gestão horizontal. A proposta é vista como ‘modismo’, que logo desaparecerá, e muita gente acha que os dirigentes nos escalões mais altos não esperam realmente que esquemas dessa natureza sejam implementados na prática. Na minha opinião, a menos que tenhamos algum tipo de *big bang*, alguma medida mais drástica que sinalize a seriedade das intenções nesse campo, não teremos qualquer progresso significativo.”

Os casos examinados neste estudo certamente servem para enfatizar o papel crucial que órgãos centrais, particularmente o Gabinete do Conselho Privado, devem desempenhar para que iniciativas horizontais decole efetivamente. Por exemplo, a despeito da necessária adoção de abordagem horizontal para promover a política da inovação, as experiências mais amplas de coordenação interministerial resultaram claramente do fato de o Gabinete do



Conselho Privado ter usado a sua autoridade para dizer ao Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos e ao Ministério da Indústria que eles precisavam trabalhar juntos e com outros ministérios. Da mesma maneira, no caso da Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas, o impulso original foi diretamente proporcionado por ministros e, na sua fase mais recente, o envolvimento direto do secretário do Conselho Privado para fazer que ministérios trabalhassem juntos foi visto como elemento importante do processo.

Na verdade, mesmo após os estágios iniciais, a maioria dos entrevistados enfatizou a crucial importância da liderança de órgãos centrais para que qualquer esquema de coordenação interministerial possa ser bem-sucedido. Um entrevistado descreveu a situação da seguinte maneira:

“Podemos convidar outros ministérios a apresentar seus comentários sobre as nossas propostas de políticas e perguntar-lhes o que, na sua opinião, deve ser feito. No final das contas, no entanto, o trabalho horizontal exigirá, na maioria dos casos, decisões difíceis em relação ao que estaria autorizado ou apoiado e ao que poderia ser levado adiante. Os ministérios não podem tomar essas decisões por conta própria. Os órgãos centrais precisam participar do processo, porque eles é que têm a autoridade necessária para forçar a adoção de algum tipo de resolução”.

Um outro entrevistado argumentou que uma “[...] liderança forte por parte de órgãos centrais é crucial, e contar com o apoio de um secretário executivo de peso pode também fazer uma grande diferença”. Um entrevistado da Secretaria do Tesouro também enfatizou o papel-chave desempenhado por órgãos centrais. Passando em revista o desenvolvimento de uma iniciativa horizontal que esse entrevistado considerou bem-sucedida, ele salientou que o ministério responsável contou com o apoio da Secretaria do Tesouro para ajudá-lo na coordenação das discussões interministeriais, sem o qual alguns dos ministérios envolvidos simplesmente se recusariam a colaborar. No caso das mudanças climáticas, um entrevistado salientou que o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério dos Recursos Naturais tiveram dificuldades para exercer a liderança necessária, porque “[...] eram apenas ministérios setoriais como todos os demais”.

**A análise de casos confirmou o importante papel que os órgãos centrais devem desempenhar para gerar e manter coordenação interministerial mais ampla em torno de áreas horizontais de políticas.**

## A capacidade coordenadora do centro

Embora os entrevistados tenham concordado amplamente que os órgãos centrais têm papel importante a desempenhar na coordenação interministerial, seus pontos de vista não coincidiram em relação à natureza de seu papel e à sua capacidade de desempenhá-lo. Na verdade, em alguns dos estudos de caso, os entrevistados criticaram bastante o desempenho de órgãos centrais. Um entrevistado criticou particularmente a abordagem adotada pelos dirigentes do Gabinete do Conselho Privado em relação à coordenação horizontal, descrevendo-a da seguinte maneira:

“como se eles dissessem ‘esperamos que os ministérios façam [a coordenação horizontal]. Se posteriormente acharmos que eles não fizeram um bom trabalho, nós [cancelaremos seu projeto]’. Mas eles não os ajudam ativamente a fazer um bom trabalho”.

Referindo-se ao desenvolvimento da Estratégia de Inovação, outro entrevistado culpou o Gabinete do Conselho Privado e o Ministério das Finanças pela maioria das dificuldades enfrentadas naquela iniciativa:

“No trabalho prático, sentimos uma ausência quase total de apoio e liderança do centro. [...] O Ministério das Finanças e o Gabinete do Conselho Privado ficaram preocupados, num determinado momento, com a possibilidade de a estratégia estar-se transformando numa lista de desejos impossíveis, mas eles não fizeram nada para que as coisas transcorressem de outra maneira”.

Em grande parte, as discussões em torno do papel dos órgãos centrais concentraram-se na sua capacidade de coordenação e na distinção entre o processo e a essência da coordenação horizontal. Alguns dos entrevistados de ministérios setoriais argumentaram que os órgãos centrais não conseguiriam fazer um bom trabalho na área da coordenação de políticas e programas, a menos que estivessem dispostos a se envolver mais com a substância das questões. Sobre esse assunto, um entrevistado observou:

“Para desempenhar um papel eficaz de mediação entre ministérios envolvidos em debates em torno de políticas ou para questioná-los no sentido de que coordenem as suas políticas da melhor maneira possível, ou mesmo para desempenhar uma função de arbitragem, eu acho que os ministérios precisam ser mais profundamente envolvidos na substância e no conteúdo das questões. O Gabinete do Conselho Privado e a Secretaria do Tesouro freqüentemente se recusam a ‘sujar as mãos’ com a substância das questões ou simplesmente não têm a capacidade necessária para fazer isso”.

Posteriormente, ele afirmou o seguinte:

“Eu acho que os órgãos centrais deveriam selecionar umas poucas questões que o governo considere de alta prioridade e em relação às quais eles desejem pressionar por uma maior coordenação horizontal. E eles deveriam investir no desenvolvimento da capacidade necessária para se envolver mais profundamente nos debates substantivos. Para esse fim, eles provavelmente precisariam trazer pessoas dotadas dos conhecimentos necessários dos ministérios ou obter alguma ajuda externa. Mas, se tivessem maior capacidade de lidar com a substância das questões, eles valorizariam mais o processo de coordenação”.

A limitada capacidade de o Gabinete do Conselho Privado garantir uma coordenação sólida pôde também ser claramente percebida no caso da Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas. Como salientado na seção anterior, logo após o Conselho de Ministros ter aprovado a estratégia em 1997, a secretaria da estratégia percebeu claramente que ela não teria a capacidade de coordenar estratégias urbanas específicas eficazmente. A sua falta de presença organizacional nas regiões obrigou-a a recorrer aos conselhos regionais federais, os quais, embora constituíssem fóruns importantes para discussões, também não tinham os recursos necessários para coordenar as atividades. Conseqüentemente, tanto no período inicial da estratégia como no caso mais recente dos projetos piloto, o Gabinete do Conselho Privado precisou designar os ministérios da Diversificação Econômica da Região Oeste e do Desenvolvimento dos Recursos Humanos para assumir a liderança da estratégia. Além disso, nos primeiros anos da estratégia, parecia que a autoridade de uma secretaria do Gabinete do Conselho Privado não era suficiente para gerar uma coordenação adequada no campo. A falta de financiamento especificamente dedicado à estratégia logo foi identificada como ponto fraco. Na segunda fase da estratégia, o interlocutor federal junto à Divisão para os Métis e Indígenas não Inscritos do Gabinete do Conselho Privado usará o financiamento exclusivo concedido pelo Conselho de Ministros para estimular ministérios a colaborar uns com os outros em projetos conjuntos no contexto das diferentes estratégias urbanas envolvidas. Os recursos da estratégia constituirão, principalmente, uma espécie de capital inicial e muitos projetos exigirão que os ministérios disponibilizem recursos adicionais de seus próprios orçamentos para garantir a implementação de projetos selecionados. De modo geral, as mudanças introduzidas na abordagem da estratégia parecem ter sido motivadas, principalmente, por preocupações com a falta de capacidade anterior.

Os entrevistados também salientaram, em algumas ocasiões, que a perspectiva do Conselho de Ministros e dos órgãos centrais era

demasiadamente focada nos aspectos operacionais simplesmente. Um servidor de um órgão central afirmou:

“Os comitês do Conselho de Ministros só se concentram no processo das negociações. Eles discutem solicitações específicas sem compreender adequadamente como os programas ministeriais propostos interagirão com outros programas existentes, para satisfazer grandes prioridades comuns. Os memorandos que eles enviam ao Conselho de Ministros fazem referências passageiras ao Discurso do Trono e a consultas interministeriais, mas não consideram, com a devida seriedade, as estratégias interministeriais necessárias para a consecução de objetivos governamentais essenciais”.

Seguindo a mesma linha de argumentação, um outro entrevistado de um ministério setorial declarou: “Francamente, o Gabinete do Conselho Privado analisa e questiona as questões encaminhadas a ele sem uma visão adequada de longo prazo”. Um outro dirigente argumentou que o Gabinete do Conselho Privado só parece ter a capacidade de garantir uma coordenação interministerial eficaz, quando o governo se vê diante de uma crise que exige resposta coordenada imediata. Em relação a questões correntes e a objetivos de prazo mais longo, ele parece não ter capacidade de coordenação suficiente.

De modo geral, nas discussões havidas com os entrevistados sobre o papel dos órgãos centrais e a sua capacidade de coordenação, eles enfatizaram o fato de que, embora a autoridade desses órgãos seja geralmente considerada impulsionadora-chave da gestão horizontal, a maneira pela qual essa autoridade tem sido usada na prática não garantiu, até o presente momento, o nível esperado de coordenação interministerial em torno das principais questões horizontais relacionadas a políticas que o país precisa equacionar. No que se refere a outros recursos essenciais, como financiamentos adequados, capacidade organizacional suficiente e a disponibilidade de especialistas, os entrevistados acreditam que os órgãos centrais, principalmente o Gabinete do Conselho Privado, não têm conseguido disponibilizá-los em muitos casos.

### ***Accountability***

As nossas entrevistas sugerem que barreiras culturais e as atuais práticas de *accountability* contribuem para gerar as dificuldades que estão sendo enfrentadas atualmente. A maioria dos entrevistados acredita que os tradicionais mecanismos verticais de *accountability* geram ambiente prejudicial ao trabalho horizontal. Mesmo quando soluções administrativas estão

disponíveis para garantir que um esquema colaborativo não deixe de observar requisitos necessários de *accountability*, as práticas tradicionais reforçam a visão de que, essencialmente, os servidores só devem prestar contas por áreas especificamente sob a responsabilidade de seus ministérios. Nesse sentido, um entrevistado argumentou:

“As pessoas simplesmente não têm uma visão corporativa no serviço público. Não existe a consciência de que elas deveriam prestar muita atenção no que está acontecendo fora de seus programas e muito menos de que deveriam contribuir muito mais para garantir resultados positivos fora de suas áreas imediatas de atuação. As estruturas de *accountability* não geram incentivos para que isso aconteça”.

Sem deixar de reconhecer a importância dos mecanismos tradicionais de *accountability* e como seria difícil e problemático mudá-los, alguns entrevistados argumentaram que há muito a ser feito para estimular a adoção de esquemas de *accountability* por resultados horizontais. Referindo-se a práticas adotadas pelo governo de Alberta, dois entrevistados enfatizaram a necessidade de incluir, explicitamente, objetivos horizontais nos contratos de desempenho dos dirigentes, para que a efetiva consecução de resultados torne-se requisito para o recebimento de parte de sua remuneração. A designação de um ministério responsável por iniciativa horizontal também foi descrita como passo essencial, embora limitado, para garantir maior *accountability* por iniciativas dessa natureza. No entanto, também foi enfatizado que essa responsabilidade deve ser acompanhada da alocação de recursos suficientes para o desenvolvimento e a implementação de iniciativas horizontais. A autoridade e os recursos necessários devem estar vinculados a uma *accountability* adequada pelos resultados.

No que se refere às restrições observadas na atual estrutura de *accountability*, não surpreendeu que muitos entrevistados tivessem afirmado que os órgãos centrais contribuem para gerar algumas das dificuldades identificadas. Nas palavras de um entrevistado,

“A Secretaria do Tesouro ainda é muito resistente. Todos falamos sobre a necessidade da gestão horizontal, mas, quando chega a hora de implementá-la na prática, sempre são citadas inúmeras razões para justificar por que ela não seria possível. Há também muita rigidez. Precisamos ser mais flexíveis em nossa maneira de pensar”.

Outro entrevistado, envolvido no caso do Acordo de Vancouver, também criticou o fato de os ministérios estarem recebendo sinais confusos da Secretaria do Tesouro. Enquanto a divisão da secretaria responsável pelos

conselhos regionais federais apóia esquemas colaborativos e estimula a adoção de práticas mais flexíveis de *accountability*, outras divisões insistem em manter controles muito rígidos sobre o uso de recursos. Diversos entrevistados também mencionaram o impacto das controvérsias em torno das doações e contribuições do Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos como fator que contribuiu para interpretação estreita e rígida das regras de *accountability* tanto por parte da Secretaria do Tesouro como dos ministérios setoriais.

Embora muitos entrevistados tenham criticado a Secretaria do Tesouro, alguns deles também acreditam que ela está cada vez mais consciente da necessidade de atuar mais eficientemente para facilitar a coordenação interministerial de políticas. Não há dúvida de que, no ano passado, a Secretaria do Tesouro demonstrou alto nível de interesse na gestão horizontal e chegou a lançar algumas iniciativas nessa área. No espaço de um ano, ela fez quatro avaliações horizontais de gastos em áreas como as da biotecnologia e da segurança pública, para identificar até que ponto os gastos com programas poderia ser mais bem coordenados nesses setores. A secretaria também está envolvida em exercícios de coleta de dados destinada a melhorar as informações disponíveis para processos decisórios em algumas áreas horizontais de políticas, como a administração e a proteção de sistemas de abastecimento de água. Essa coleta de dados será particularmente útil para ajudar o trabalho do Comitê Coordenador de Secretários-Executivos Para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável (Coordinating Committee of Deputy Ministers on the Environment and Sustainable Development) e ajudará a rebater as críticas do comissário, de que as informações anteriormente disponíveis eram insuficientes.

**Mesmo quando soluções administrativas estão disponíveis para garantir que um esquema colaborativo não deixe de observar requisitos necessários de *accountability*, as práticas tradicionais reforçam a visão de que, essencialmente, os servidores só devem prestar contas por áreas especificamente sob a responsabilidade de seus ministérios.**

Por último, e o que talvez seja mais importante, a Secretaria do Tesouro está mais presente na coordenação ativa de algumas iniciativas que exigem definição horizontal de políticas. Como visto na descrição do caso, ela tem assistido com mais intensidade a coordenação de esforços interministeriais em torno das mudanças climáticas. Por meio de uma série de reuniões interministeriais, a secretaria está ajudando a desenvolver estratégia comum que garanta prestação adequada de contas pelos resultados alcançados nessa área. Ela está, particularmente, tentando alcançar consenso em torno

de definições comuns de resultados e desenvolver estratégia integrada de prestação de contas.

Esses esforços são particularmente importantes. Como observado anteriormente, a Secretaria de Mudanças Climáticas foi criticada pelo auditor geral e pelo comissário do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 2001, pelo que eles consideraram ser práticas ineficazes de *accountability*. No mesmo ano, o comissário do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável também fez a observação crítica de que o processo de prestação de contas ao Parlamento por ações na área das mudanças climáticas era fragmentado e os respectivos relatórios perdiam-se no meio das informações fornecidas pelos dois ministérios, em razão do processo das estimativas. Segundo o comissário, os ministérios e a secretaria deveriam elaborar para o Parlamento relatórios consolidados sobre as atividades do Fundo de Ação para Mudanças Climáticas. A secretaria, por sua vez, argumentou que a estrutura de *accountability* e as regulações da Secretaria do Tesouro geravam dificuldades para prestação de contas adequada sobre projetos horizontais ao Parlamento.

A Secretaria do Tesouro também está desempenhando papel mais ativo no contexto da Estrutura da Política Agrícola (Agriculture Policy Framework – AGF), nesse caso assistindo o Ministério da Agricultura e dos Agro-Alimentos do Canadá (Agriculture and Agri-Food Canada – AAFC), que é responsável por essa estrutura, na coordenação da iniciativa. A Estrutura da Política Agrícola é uma iniciativa horizontal que envolve diversos ministérios e tem algum impacto sobre a agricultura e para a qual o Ministério da Agricultura e dos Agro-Alimentos alocou financiamento exclusivo. Esse ministério é responsável por canalizar financiamentos para outros ministérios no contexto dessa estratégia, que envolve todo o governo. A assistência da Secretaria do Tesouro tem por finalidade garantir que os ministérios participantes demonstrem que estão progredindo na consecução dos objetivos acordados, para continuarem a receber seus financiamentos no âmbito da iniciativa horizontal. Como um entrevistado observou,

“Ela ajuda a manter os ministérios permanentemente alertas para a necessidade de mostrar resultados e, nesse particular, a nossa autoridade é maior que a do Ministério da Agricultura, que será considerado por outros apenas como mais um ministério setorial”.

Nos casos das mudanças climáticas e da estrutura agrícola, a secretaria está desempenhando papel mais ativo do que, no passado, na coordenação de iniciativas horizontais. Como um dirigente da Secretaria do Tesouro observou: “Acredito que isso represente uma importante mudança na prática – além de estarmos desempenhando papel mais ativo, a escala de nossos esforços foi ampliada”.

## Lições e recomendações

Uma importante questão levantada na avaliação das quatro iniciativas horizontais citadas neste estudo, particularmente no decorrer das entrevistas com pessoas envolvidas nesses exercícios, diz respeito ao papel crucial que está sendo ou deve ser desempenhado pelos órgãos centrais. Uma percepção comum é a de que órgãos como o Gabinete do Conselho Privado e a Secretaria do Tesouro têm papel crucial a desempenhar para dar início a projetos horizontais, arbitrar questões entre ministérios participantes quando um deles enfrenta dificuldades, montar estruturas que permitam aos ministérios trabalharem juntos e determinar o formato do resultado final.

É amplamente reconhecido que um órgão como o Gabinete do Conselho Privado deve ser responsável por definir a agenda de políticas do governo e operacionalizá-la e tem papel legítimo a desempenhar nesse contexto. Essa agenda, que abrange, cada vez mais, questões de natureza horizontal, é efetivada por meio da definição de mandatos específicos e de solicitações para que dois ou mais ministérios trabalhem juntos para alcançar resultados nessas áreas horizontais de políticas, sejam elas relacionadas a mudanças climáticas ou a inovações consideradas necessárias. É também reconhecido que a Secretaria do Tesouro, por exemplo, deve assumir a responsabilidade de garantir a integridade e probidade do sistema de gestão financeira do governo.

Ao mesmo tempo, observou-se preocupação de que, uma vez iniciadas essas iniciativas horizontais, órgãos como o Gabinete do Conselho Privado possam não ter a capacidade de administrá-las, apoiá-las ou monitorá-las. Entre outras coisas, observou-se que o Gabinete do Conselho Privado parece não ter a capacidade necessária para fazer que os ministérios envolvam-se significativamente na substância das questões abordadas e que o Conselho de Ministros e seus comitês simplesmente tendem a focar de forma demasiada os aspectos operacionais. A falta de apoio e orientação por um lado e, a ocorrência de intervenções repentinas por outro – como as mencionadas por servidores dos ministérios da Indústria e do Desenvolvimento dos Recursos Humanos no caso da Estratégia de Inovação, quando o Gabinete do Conselho Privado interrompeu subitamente o processo interministerial –, foram descritas por participantes de ambos os ministérios como ilustrativas do comportamento contraditório e arbitrário de órgãos centrais



em relação à gestão horizontal e a políticas de modo geral. Resumindo, foram mencionados problemas importantes relacionados à natureza da liderança exercida por órgãos centrais. Além disso, embora existam outros fatores importantes a serem considerados, a questão da liderança central gera dúvidas em relação à capacidade geral de o governo do Canadá lidar eficazmente com questões horizontais.

Essas percepções e outras reclamações específicas sugerem que a função do Gabinete do Conselho Privado e da Secretaria do Tesouro no contexto de questões horizontais deve ser amplamente reformulada. Ao mesmo tempo, no entanto, há mais do que uma pitada de verdade no comentário feito por um funcionário da Secretaria do Tesouro, de que os ministérios setoriais tendem a ver os órgãos centrais como fonte de todos os problemas e que é muito fácil culpá-los pela incapacidade de alguns ministérios trabalharem juntos. Além disso, é importante lembrar que os órgãos centrais, como entidades coordenadoras, enfrentam diferentes restrições para adquirir e administrar os recursos humanos de alto nível necessários para garantir o sucesso de diferentes iniciativas horizontais. Alguns servidores da Secretaria do Tesouro observaram, por exemplo, que seria quase impossível garantir a participação ativa de seus superiores nas inúmeras reuniões de comitês interministeriais realizadas praticamente todos os dias.

Eles podem ter analistas presentes nessas reuniões, mas não têm a autoridade necessária para tomar decisões; tipicamente, eles só podem relatar os seus resultados aos seus superiores na Secretaria do Tesouro. Para que esta pudesse envolver-se mais profundamente na gestão e no processo decisório de comitês horizontais, seria necessário duplicar ou mesmo triplicar o seu quadro de funcionários graduados, com todos os custos e problemas de gestão que esse quadro ampliado acarretaria.

Por último, como sugerido por comentários feitos em relação à tomada coletiva de decisões por parte de ministros, observa-se claramente que o papel limitado e mesmo desastrado dos órgãos centrais reflete, em última análise, o dilema enfrentado por dirigentes do Poder Executivo, principalmente do Conselho de Ministros e de seus comitês, para administrar agendas horizontais. Em, pelo menos, dois dos casos examinados neste estudo, observou-se claramente que ocorrem sérios conflitos entre os ministros em torno dos objetivos, da gestão e da autoria de projetos horizontais. Quanto às reclamações de que os ministérios não estariam cooperando uns com os outros plenamente ou de que não estariam dispostos a apoiar determinadas iniciativas, esse fato pode refletir, em parte, as preferências de ministros, do Conselho de Ministros e até mesmo do Legislativo. Em outras palavras, poder-se afirmar que, na ausência não apenas de apoio político, mas também de liderança política, o Gabinete do Conselho Privado, por exemplo, fica limitado na ação de apoiar iniciativas horizontais.

**Uma importante questão levantada pela avaliação das quatro iniciativas horizontais citadas neste estudo, particularmente no decorrer das entrevistas com pessoas envolvidas nesses exercícios, diz respeito ao papel crucial que está sendo ou deve ser desempenhado pelos órgãos centrais.**

## **Lições**

Podemos extrair dois tipos de lições deste estudo: lições gerais, coletivamente aplicáveis a todas as iniciativas horizontais; e lições aplicáveis aos órgãos centrais.

### **Aspectos gerais**

Começando com as lições gerais, o primeiro aspecto a ser salientado é que o trabalho horizontal constitui atividade que exige muito dos que se envolvem nele. Ele consome muito tempo, principalmente dos servidores, e aumenta muito o volume de documentos e relatórios necessários. Apesar do grau de necessidade de atacar questões horizontais consideradas cruciais para a agenda do governo, nenhuma organização ou grupo de órgãos deve embarcar nessa empreitada sem considerar, cuidadosamente, todas as suas implicações e todos os seus custos antecipadamente. Governos típicos só usam meios horizontais para resolver problemas, quando essa é a única alternativa. Os governos raramente se dão ao luxo de comparar os custos e benefícios de abordagem horizontal como os de abordagem não horizontal, ou seja, de designar um só ministério ou órgão para assumir determinada iniciativa. No entanto, a natureza abrangente de questões, como a falta de moradias ou o aquecimento global, está cada vez mais levando governos a solicitarem a diversos ministérios que trabalhem juntos, em bases cooperativas, para atacar os problemas que essas questões acarretam. Isso não significa que a relação custo-benefício dessas iniciativas não deva ser considerada. Ainda é importante questionar se os custos envolvidos em determinado projeto produzirão benefícios que os justificam. Uma das observações é que há uma tendência geral de subestimar os custos do trabalho horizontal, particularmente os relativos ao tempo adicional que ele acarreta para os servidores e ao impacto que pode ter sobre outros programas e projetos, que podem passar a receber menos atenção. Embora a Secretaria do Tesouro, por exemplo, tenha produzido diretrizes e publicações sobre “lições aprendidas”

(por exemplo, CANADA, 2003a), para facilitar a gestão de projetos no futuro, todos os projetos horizontais têm complexidades próprias e singulares. Além disso, a despeito da atual disponibilidade de protocolos que permitem o estabelecimento de fundos interministeriais comuns ou a produção de um relatório único, ainda há grandes obstáculos a serem superados e muitos documentos a serem produzidos, como relatórios e balancetes, que precisam ser avaliados não por um, mas por muitos ministérios.

Embora o refrão atual seja de que os ministérios e outros órgãos precisam pensar horizontalmente o tempo todo, recomendar-se-ia que apenas sejam adotados mecanismos horizontais após serem criteriosamente avaliados e seus custos, devidamente estimados. Com isso, não queremos desestimular a adoção de esquemas horizontais, e, sim, enfatizar a importância de analisar as oportunidades, ou a sua necessidade, cuidadosamente e desenvolver planos adequados para diversas contingências, como atrasos nos cronogramas e concessões difíceis, de modo que a probabilidade de sucesso desses esquemas seja muito maior. Ao mesmo tempo, embora seja necessário fazer uma avaliação dos custos e benefícios, a maioria dos projetos horizontais enfrentará sérios problemas para mensurá-los. É quase obrigatório adotar uma postura muito mais flexível em relação à medição de resultados e custos, particularmente. Em, pelo menos, três dos estudos de caso, os participantes enfatizaram os problemas envolvidos na definição de medidas adequadas e como alguns resultados avaliados – melhores relações de trabalho com governos provinciais, por exemplo – não podem ser diretamente mensurados.

A segunda lição é que a gestão de políticas e operações sempre exige equilíbrio adequado entre interesses e objetivos conflitantes.

Além disso, de Aucoin a Wildavsky, diversos autores têm salientado a natureza paradoxal das atividades organizacionais, no âmbito das quais qualquer ação sempre gera reações imprevistas, e os desdobramentos ou soluções podem muito bem ser contrários ao que a intuição sugeriria (AUCOIN, 1990; WILDAVSKY, 1979). Essas observações talvez sejam até mais aplicáveis à gestão horizontal.

**Para resumir, pelo menos dois mitos precisam ser desfeitos: o mito de que a horizontalidade economiza tempo e recursos e o de que ela funciona melhor quando há convergência entre os ministérios envolvidos.**

No caso do Acordo de Vancouver, observou-se o dilema de manter equilíbrio adequado entre ter uma secretaria com recursos suficientes para funcionar adequadamente e, ao mesmo tempo, fazer que ela atuasse de modo suficientemente moderado para não fazer os ministérios participantes

pensarem que não teriam mais a responsabilidade direta de trabalhar horizontalmente. Como observado, um forte compromisso em relação a um projeto horizontal na forma de uma secretaria bem equipada pode acabar não incentivando os ministérios a trabalharem, horizontalmente.

No caso do Plano de Ação para Mudanças Climáticas e da Secretaria de Mudanças Climáticas, a concordância entre os dois ministérios responsáveis – os ministérios dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente – sobre a necessidade de agir nessa área e em torno dos valores e premissas básicos estipulados para essa ação acabou, na verdade, contribuindo para gerar mais tensões entre eles. O Ministério do Meio Ambiente, particularmente, achou que o Ministério dos Recursos Naturais estava invadindo o seu espaço e assumindo responsabilidades que eram suas por direito. A lição, nesse caso, é que uma aparente concordância pode dificultar a cooperação ao invés de facilitá-la e que as estratégias adotadas numa relação cooperativa precisam considerar dinâmicas desse tipo em consideração.

Para resumir, pelo menos dois mitos precisam ser desfeitos: a horizontalidade economiza tempo e recursos e ela funciona melhor quando há convergência entre os ministérios envolvidos. As verificações indicam que, em projetos de larga escala, o trabalho horizontal freqüentemente exige financiamentos adicionais e que ministérios trabalhando no mesmo espaço político podem acabar competindo entre si, ao invés de cooperarem uns com os outros.

## **Órgãos centrais**

No que se refere aos órgãos centrais, é óbvio que sua presença é necessária em todas as fases de uma iniciativa horizontal, seja na montagem de sua estrutura básica, no lançamento, na implementação, na prestação de apoio contínuo a ela ou no monitoramento. Em qualquer projeto horizontal, é extremamente raro que todos os parceiros sejam ou continuem sendo participantes iguais ao longo de todo o seu ciclo de vida. Tipicamente, um ministério assume a liderança ou torna-se o ator ou o pioneiro principal do projeto. No caso do Acordo de Vancouver, esse papel foi claramente desempenhado pelo Ministério da Diversificação Econômica da Região Oeste do Canadá. A iniciativa dos sem-teto, um caso não examinado neste estudo, mas freqüentemente citado como iniciativa bem-sucedida, foi quase que exclusivamente administrada pelo Ministério do Desenvolvimento dos Recursos Humanos. No caso da Secretaria de Mudanças Climáticas, a sua autoridade parece ser altamente circunscrita, enquanto o controle da programação e implementação do projeto é firmemente exercido pelos dois principais ministérios – Recursos Naturais e Meio

Ambiente. Simplesmente fazer que um ministério assuma a liderança ou seja o principal responsável por uma iniciativa pode, no entanto, ser insuficiente. Em muitos casos, o apoio e, acima de tudo, a autoridade dos órgãos centrais podem ser necessários. Cita-se o exemplo do Ministério da Agricultura e dos Agro-Alimentos do Canadá, que é responsável por canalizar financiamentos para iniciativas agrícolas para outros ministérios, como mecanismo de implementação de estratégia adotada para essa área, que envolve todo o governo. No entanto, a autoridade desse ministério apenas não foi suficiente para manter os demais ministérios envolvidos “na linha”. A Secretaria do Tesouro desempenha o papel crucial de fazer que esses ministérios confirmem o progresso alcançado em relação a objetivos declarados, para poderem receber outros financiamentos. Cita-se também o papel desempenhado pela Secretaria do Tesouro na coordenação de esforços ministeriais no contexto das mudanças climáticas, principalmente no que se refere ao desenvolvimento de estrutura adequada de *accountability*. Embora o Gabinete do Conselho Privado tenha sido criticado por suas intervenções na Estratégia de Inovação, o Gabinete do Primeiro-Ministro foi elogiado por suas contribuições diligentes, “sólidas e úteis” ao processo. É óbvio que o papel desempenhado pelos diferentes órgãos centrais varia consideravelmente. No entanto, poucos duvidam de que sua presença pode ser produtiva, quando não absolutamente necessária. A questão é a forma que essa presença deve assumir.

## **Recomendações**

### **Órgãos centrais**

Nesta seção, focar-se-á principalmente o Gabinete do Conselho Privado, uma vez que ele é o órgão responsável pelo início das iniciativas horizontais importantes e pela definição de mandatos para elas. No caso da Secretaria do Tesouro, as suas iniciativas em áreas de políticas horizontais – áreas como a da avaliação de despesas e de medidas para melhorar as informações disponíveis a decisores, inclusive parlamentares – envolvem diretamente algumas das preocupações mencionadas em relação ao seu apoio à gestão horizontal. No geral, embora as expectativas e demandas de ministérios setoriais por maior flexibilidade e apoio por parte de órgãos centrais, no contexto de questões horizontais, possam ser irreais, há indicações claras de que os órgãos centrais precisam assumir maior titularidade e responsabilidade pelos resultados de iniciativas horizontais. Não é suficiente que eles se responsabilizem apenas pela coordenação de esforços, deixando a responsabilidade pelos resultados nas mãos de ministérios setoriais. Pode-se

afirmar que o mandato, a estrutura, a orientação e a coordenação influenciam, de diferentes maneiras, os resultados.

Partindo da premissa de que os órgãos centrais, particularmente o Gabinete do Conselho Privado, precisam assumir papel mais ativo no contexto de projetos horizontais, há três áreas em que melhorias poderiam ser introduzidas, para garantir melhor gestão desses projetos: mandatos, autoridade e estrutura de apresentação de relatórios e apoio permanente. No processo de definir mandatos para qualquer iniciativa, é importante definir mais detalhadamente o que se espera que os ministérios façam, particularmente em relação à substância das questões envolvidas e aos produtos que devem gerar. Por exemplo, a carta de um mandato deve indicar claramente a autoridade que os ministérios ou novas estruturas especificamente montadas para administrar uma iniciativa horizontal exercerão. Há também a questão da autoridade e da estrutura de apresentação de relatórios. A Secretaria de Mudanças Climáticas, por exemplo, cujo chefe elaborava relatórios para os secretários executivos dos ministérios envolvidos, mas não se mantinha em contato com a equipe administrativa de nenhum deles, foi considerada elo fraco no contexto da iniciativa das mudanças climáticas. A possibilidade de haver secretarias chefiadas por secretários executivos prestando contas diretamente ao Secretário do Conselho Privado deve ser seriamente considerada. O número desses esquemas deve ser limitado – talvez não mais de três ou quatro de cada vez – e eles devem ser reservados para questões horizontais consideradas efetivamente cruciais para a agenda do governo. A utilização de unidades vinculadas ao Conselho de Ministros para lidar com “ações conjuntas”, a exemplo do que ocorre no Reino Unido, seria outra possibilidade. Essas unidades poderiam substituir ou ser acrescentadas a frágeis secretarias separadas do Escritório do Conselho Privado. Essas unidades seriam responsáveis por gerir não apenas os esforços de ministérios setoriais, mas também os comitês ministeriais responsáveis pelas áreas “vinculadas” em questão (MARINETTO, 2003).

No que se refere à necessidade de apoio permanente, essa questão parece envolver três áreas: substância das políticas, procedimentos financeiros e administrativos e estruturas de *accountability*. Embora existam limites bem claros para a quantidade de especialistas em políticas que órgãos, como o Gabinete do Conselho Privado, o Gabinete do Primeiro-Ministro e a Secretaria do Tesouro, podem disponibilizar para lidar com questões horizontais complexas, há uma percepção de que os órgãos centrais devem-se envolver mais na substância das questões não apenas no início de um processo, mas ao longo de toda a sua duração. Além disso, esse envolvimento precisaria incluir os próprios ministros ou os chefes dos órgãos em questão. Sem a compreensão, o apoio e o compromisso deles em relação aos objetivos substantivos de

iniciativas horizontais, os exercícios em questão podem acabar-se resumindo a uma divisão de despojos entre os ministérios envolvidos, por satisfazerem, principalmente, suas metas individuais. Ao mesmo tempo, observou-se claramente que quase todas as iniciativas horizontais receberam recursos financeiros adicionais, usados para persuadir ministérios a participar delas. A Secretaria do Tesouro, por exemplo, pode definir a mais adequada estratégia para o momento certo da liberação de financiamentos no sentido de garantir um progresso adequado ou a conquista de objetivos intermediários que possibilitem a efetiva consecução dos objetivos mais amplos de uma iniciativa horizontal. No que se refere à questão das estruturas de *accountability*, é importante reduzir o número de relatórios e documentos de prestação de contas exigido e harmonizar os requisitos horizontais e verticais de apresentação de relatórios tanto para os participantes diretamente envolvidos na gestão de projetos horizontais, como para os ministérios patrocinadores. Talvez os relatórios e planos comerciais horizontais pudessem ser avaliados ou aprovados por uma única entidade e não por todos os ministérios patrocinadores.

Por último, talvez seja necessário também mudar o estilo de gestão dos órgãos centrais. As iniciativas horizontais exigem uma gestão adequada de redes e coalizões interdependentes, que envolvem não apenas atores internos do Governo Federal, mas também parceiros externos e outros governos. Nessas condições, a utilidade dos sistemas tradicionais de comando e controle pode ser limitada. Talvez o pessoal dos níveis mais altos da hierarquia pudesse usar mais medidas indiretas, principalmente incentivos financeiros, monitoramento e envolvimento contínuos e consultas permanentes. Não há dúvida de que uma das medidas a serem consideradas, que foi mencionada por alguns entrevistados, é a necessidade de se incorporar muito mais explicitamente, nas avaliações de desempenho e acordos de gestão, a expectativa de que os secretários-executivos demonstrem a sua capacidade de administrar e promover iniciativas horizontais com sucesso. Apesar de afirmações de que o desempenho dos secretários executivos, no contexto de iniciativas horizontais, está sendo avaliado muito mais sistematicamente, essa expectativa ainda não está claramente prevista nos acordos de gestão.

## **Ministérios setoriais**

Os ministérios setoriais envolvidos em questões horizontais são os que mais provavelmente serão afetados pelo fenômeno “nadar contra a correnteza”, ou seja, pela estrutura vertical de elaboração e apresentação de relatórios e por requisitos verticais de *accountability*, que tendem a ser a norma em todos os ministérios e outros órgãos (BAKVIS, 2002). A pressão

tende a ser mais sentida não no topo da hierarquia, mas nos níveis intermediários da gestão operacional e dos serviços corporativos. Além disso, entre os efetivamente envolvidos em projetos horizontais, percebe-se que os gargalos são mais acentuados nos níveis intermediários dos ministérios. Percebe-se que, na maioria dos ministérios, a horizontalidade não é levada muito a sério no nível operacional. Há quatro áreas nas quais melhorias poderiam ser introduzidas.

Em primeiro lugar, é importante continuar a desenvolver regimes de *accountability* que facilitem a adoção de práticas horizontais entre ministérios, área em que a Secretaria do Tesouro pode, claramente, desempenhar papel positivo. Em segundo lugar, como observado em relação ao papel dos órgãos centrais em projetos de larga escala, os ministérios precisam pensar estrategicamente, ao selecionarem questões horizontais que desejam abraçar ou incorporar ao seu planejamento de políticas e programas, considerando que essas questões consumirão tempo maior de seus funcionários e exigirão mais recursos. Em terceiro lugar, na área de recursos humanos, é importante enfatizar mais o recrutamento de pessoas que tenham aptidão para o trabalho horizontal e reconhecer que, principalmente nos estágios iniciais de projetos horizontais, as pessoas que têm faro empresarial e alguma imaginação saem-se melhor do que outras. Nos estágios mais maduros desses projetos, serão necessárias pessoas capazes de criar base estável e fazer boa gestão financeira para garantir a sua viabilidade a longo prazo. De modo geral, seria necessário enfatizar mais o desenvolvimento de capacidades humanas e estruturais, como a capacidade de negociar e mediar, para facilitar negociações com outros ministérios e órgãos centrais.

Em quarto lugar, os ministérios talvez pudessem considerar a possibilidade de criar unidades especiais responsáveis por apoiar iniciativas horizontais assumidas por eles – apoio na forma de treinamento ou assistência no uso de ferramentas e mecanismos horizontais, treinamento em melhores práticas ou assistência na criação de estrutura horizontal para o projeto em questão –, bem como criar clima ou cultura dentro deles mais favoráveis à adoção de soluções horizontais. No que se refere a este último aspecto, uma função crucial seria educar os ministérios como um todo sobre a natureza dual da *accountability* – ou seja, ensinar-lhes que, além de serem responsáveis por satisfazer os requisitos das suas próprias estruturas de *accountability*, eles precisariam assumir também responsabilidades corporativas mais amplas em relação a todo o governo, dos quais um importante componente seria a capacidade de trabalhar horizontalmente. Além disso, como no caso dos secretários-executivos, o que se espera das funções e as perspectivas de promoção devem estar diretamente vinculadas à necessidade de demonstrar disposição adequada e capacidade de administrar iniciativas horizontais positivamente.



## Considerações gerais

A verificação mais palpável deste estudo diz respeito à tensão observada entre ministérios setoriais e órgãos centrais em torno da implementação e gestão de iniciativas horizontais. Conciliar os dois lados ou emitir recomendações para reformular suas respectivas funções e responsabilidades não é tarefa fácil. Mesmo que sejam adotadas algumas das sugestões anteriores – por exemplo, cartas de mandatos mais específicas e concretas –, será difícil eliminar por completo as suspeitas que eles nutrem entre si, porque, entre outras razões, a relação entre eles tem um componente de rivalidade inerente, que decorre, por exemplo, da função de o Gabinete do Conselho Privado questionar todas as propostas apresentadas pelos ministérios.

**A verificação mais palpável deste estudo diz respeito à tensão observada entre ministérios setoriais e órgãos centrais em torno da implementação e gestão de iniciativas horizontais.**

Recomenda-se que ambos os lados devem explorar suas funções e responsabilidades mutuamente com o objetivo de adquirir melhor compreensão de suas próprias perspectivas e desenvolver melhores procedimentos e protocolos para administrar suas diferenças. Essa discussão deveria ser travada em ambiente neutro e favorável a um diálogo estimulante e construtivo. Um retiro ou uma série de retiros moderados por uma terceira a parte seriam possibilidades a serem consideradas. Os temas específicos a serem abordados nessas discussões poderiam incluir expectativas em relação à liderança e aos recursos disponibilizados por órgãos centrais, protocolos para a reestruturação de mandatos e administração de controvérsias entre os dois lados, avaliações de casos evidentemente problemáticos, estruturas que poderiam ser estabelecidas no Gabinete do Conselho Privado e na Secretaria do Tesouro para gerir iniciativas horizontais e mecanismos para melhorar as comunicações entre os ministros e suas equipes e entre comitês do Conselho de Ministros, órgãos centrais e ministérios. Um exercício dessa natureza deveria ser precedido por uma coleta de dados sobre questões específicas, das quais a mais importante seria a das “ferramentas” horizontais e sua suposta utilidade, acessibilidade ou ausência. Um levantamento sistemático das experiências concretas de utilização dessas ferramentas, que cobrisse os dois últimos anos, e suas limitações e resultados proporcionaria uma base empírica útil para essas discussões. Da mesma maneira, seria importante também ter dados concretos sobre o número e a natureza mutável das áreas de políticas horizontais – existem efetivamente mais áreas horizontais atualmente do que existiam há uma década? – e dos gastos com iniciativas horizontais.

Com sorte, o resultado dessas sessões de discussão seriam recomendações concretas que poderiam ser implementadas em espaço de tempo relativamente curto e sem envolver grandes mudanças nos mecanismos governamentais. Com sorte, também, essas recomendações poderiam aproveitar algumas das mais recentes inovações introduzidas pela Secretaria do Tesouro, como, por exemplo, os processos de avaliação de despesas horizontais. Como ocorre com qualquer mudança institucional e de procedimentos, é importante avaliar, dentro de prazos definidos, se as recomendações efetivamente produziram melhorias em relação à situação anterior.

## Conclusão

Considerando a natureza das questões atualmente enfrentadas no campo das políticas e as demandas do público, os governos e os ministérios e órgãos que os compõem estão sendo cada vez mais forçados a trabalhar horizontalmente. No entanto, embora o governo do Canadá tenha acumulado experiência considerável na formulação e implementação de diferentes políticas em diversas iniciativas horizontais, muitos dos servidores participantes de algumas dessas iniciativas e entrevistados neste estudo expressaram sérias reservas em relação à capacidade de o sistema lidar com questões horizontais eficazmente. Quando usaram o termo “eficazmente”, os participantes estavam-se referindo a apoio adequado, orientações coerentes e de boa qualidade, diálogo verdadeiro em torno da substância das questões envolvidas e, acima de tudo, liderança forte. A inadequabilidade da estrutura de *accountability* do governo – que não reconhece adequadamente a natureza dual da *accountability*, que deve ser corporativa e ministerial ao mesmo tempo – também foi citada como impedimento para um trabalho horizontal flexível e ágil.

A implementação bem-sucedida de iniciativas horizontais exige esforço e compromisso consciente em todos os níveis do Governo Federal, envolvendo os conselhos regionais federais, as sedes dos ministérios e os órgãos centrais. Considerando o papel crucial desempenhado pelos órgãos centrais na gestão da estrutura corporativa de todo o governo, no estabelecimento de incentivos e na criação de clima favorável à promoção das prioridades governamentais, é especialmente importante que eles assumam compromisso firme nesse sentido. Em última análise, no entanto, esse compromisso deve ser também assumido nos níveis mais altos da hierarquia, ou seja, no nível de secretários, ministros de Estado e, não menos, do próprio primeiro-ministro. Acima de todos, o dirigente político tem a responsabilidade de oferecer a liderança e as diretrizes necessárias aos órgãos centrais e aos ministérios setoriais.

## Apêndice

### Metodologia

Esta pesquisa concentra-se, essencialmente, em quatro estudos de caso relacionados às práticas horizontais atualmente adotadas pelo governo do Canadá. Esses casos – a Estratégia de Inovação, a Estratégia para Aborígenes Residentes em Áreas Urbanas, a Secretaria de Mudanças Climáticas e o Acordo de Vancouver – foram selecionados após um processo de discussões com participantes de seminários organizados pelo Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão, acadêmicos e dirigentes de órgãos centrais. Os casos selecionados podem ser considerados representativos do enfoque do governo em algumas questões horizontais essenciais de escala razoável, que ilustram os problemas e avanços observados atualmente no trabalho horizontal. Uma vez identificados esses casos, contataram-se dirigentes diretamente envolvidos ou estreitamente associados às iniciativas horizontais em questão. As pessoas entrevistadas foram selecionadas principalmente com base no conhecimento que adquiriram por meio de seu envolvimento direto nas iniciativas. Foram entrevistados também servidores de dois órgãos centrais, o Gabinete do Conselho Privado e a Secretaria do Tesouro, para colher suas impressões sobre os quatro estudos de caso e sobre questões de outros casos com os quais estavam familiarizados. Seguindo a diretriz de promover relações horizontais dentro do governo do Canadá, todos os entrevistados selecionados eram servidores federais. Foram entrevistados, ao todo, 21 pessoas. As entrevistas foram realizadas, em sua maior parte, de junho a novembro de 2003 e algumas adicionais, de acompanhamento, ocorreram em fevereiro de 2004. Os entrevistados não representam, de forma alguma, uma amostra estatística da população envolvida em todos os projetos horizontais do Governo Federal do Canadá. Na verdade, eles devem ser vistos como indivíduos mais bem preparados para fornecer informações sobre circunstâncias internas enfrentadas pelas equipes envolvidas nas iniciativas estudadas e sobre as relações entre essas equipes, os ministérios setoriais e os órgãos centrais.

A entrevista consistiu em perguntas semi-estruturadas, concebidas para captar informações e comentários analíticos sobre as questões mencionadas anteriormente, como custo e benefício da horizontalidade, requisitos

de *accountability*, instrumentos, gabaritos e ferramentas usados em iniciativas horizontais e experiências de colaboração entre parceiros. As entrevistas foram tratadas confidencialmente e sem qualquer finalidade de atribuir pontos aos entrevistados. Um terço das entrevistas foi conduzido de forma conjunta pelos dois autores e o restante, separadamente. Para redigir os quatro casos, além do material das entrevistas, foram utilizadas também provas documentais em relatórios e avaliações realizadas internamente e por órgãos como o Gabinete do Auditor Geral, além de obras acadêmicas diretamente relacionadas aos ministérios ou aos casos envolvidos. Rascunhos dos quatro casos foram posteriormente enviados, na maioria das vezes, aos entrevistados, para colher seus comentários, e também a algumas pessoas não entrevistadas, familiarizadas com os casos. Solicitou-se a esses indivíduos que verificassem, principalmente, se os relatos dos casos estavam precisos, sabendo-se que haveria algumas divergências nos pontos de vista e interpretações dos diferentes entrevistados. Um rascunho do texto final, com os quatro estudos de caso e a análise inicial, mas sem as lições ou recomendações, foi apresentado em novembro, no seminário organizado pelo Centro Canadense para o Desenvolvimento da Gestão, do qual participaram servidores e acadêmicos. Os autores também apresentaram o mesmo rascunho numa reunião com menos pessoas na Secretaria do Tesouro. Os comentários recebidos dos participantes desses dois eventos foram úteis para a revisão do rascunho e para a elaboração da seção final, que apresenta lições e recomendações. Além disso, os autores receberam comentários por escrito de dois acadêmicos anônimos e de algumas outras pessoas que examinaram o texto. Esses comentários foram usados para corrigir erros e como base para a revisão final.

## **Recursos práticos para trabalhar horizontalmente**

- O governo do Canadá tem um *site* sobre a coordenação regional. Esse *site* oferece recursos didáticos, informações sobre gratificações, *links* importantes, muitas referências e dois guias para o trabalho horizontal:

- *Managing collaborative arrangements: a guide for regional managers* (A gestão de esquemas colaborativos: um guia para gerentes regionais);

- *TBS guide on the development of results-based management and accountability frameworks for horizontal initiatives* (Guia da Secretaria do Tesouro do Canadá para o desenvolvimento de estruturas de *accountability* para iniciativas horizontais).

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

• *The Final Report of the Task Force on the Coordination of Federal Activities in the Regions* (O relatório final da força-tarefa para a coordenação de atividades federais nas regiões) (25 de junho de 2002) fornece recomendações práticas para melhorar a coordenação horizontal regional.

Veja: <[http://www.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/task\\_force\\_report/index\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/rc-cr/task_force_report/index_e.asp)>.

• A Canada School of Public Service tem alguns documentos, em seu *site*, que abordam questões relacionadas à horizontalidade e à coordenação. Esses documentos incluem o *federal government's 1996 Task Force Report on Managing Horizontal Policy Issues* (Relatório da força-tarefa para a gestão de questões horizontais no campo das políticas) e duas ferramentas práticas, que podem ser encontrados no endereço <<http://www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca>>:

- *Using horizontal tools to work across boundaries: lessons learned and signposts for success* (O uso de ferramentas horizontais para trabalhar sem fronteiras: lições aprendidas e indicadores de sucesso);

- *Moving from the heroic to the everyday: lessons learned from leading horizontal projects* (Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais).

A CSPS oferece também cursos que abordam a horizontalidade, entre os quais um intitulado *Leading Policy and Leading Service Innovation* (Liderando Políticas e a Inovação do Serviço). Visite o *site* da CSPS para obter informações sobre como se matricular nesses cursos, no endereço: <<http://www.mySCHOOL-monECOLE.gc.ca>>.

• Um curso sobre horizontalidade pela internet pode ser encontrado em Campusdirect, no endereço <<http://www.campusdirect.gc.ca>>. Para acessá-lo, você deve clicar em “Catalogue”, depois em “Organizational Environment” e finalmente em “About the Public Service”. O curso é intitulado “Horizontal Management”.

• O governo de Ontário publicou dois documentos sobre o trabalho horizontal:

- *Partnership strategy for horizontal initiatives – partner workbook* (Estratégia de parcerias para iniciativas horizontais – manual dos parceiros), abril de 2003;

- *Partnership strategy for horizontal initiatives - partner framework* (Estratégia de parcerias para iniciativas horizontais – estrutura dos parceiros), abril de 2003. Esses documentos são dirigidos a líderes que iniciam e administram parcerias entre diversas organizações. Eles descrevem uma abordagem e uma série de ferramentas para identificar, desenvolver e administrar parcerias na área da prestação de serviços. Veja: <<http://www.iccs-isac.org/eng/pubs.htm>>.

## Opiniões de leitores sobre este trabalho

“Esta publicação oferece uma análise qualitativa, há muito esperada, de questões relacionadas à gestão e accountability de iniciativas horizontais em torno de políticas e programas do Governo Federal. Ela questiona a visão de que a horizontalidade constitui o método mais eficaz e inevitável para melhorar o desenvolvimento e a implementação de políticas e programas, particularmente quando estão envolvidas questões transversais que envolvem múltiplas partes interessadas.” Secretária-Executiva Adjunta do Ministério do Desenvolvimento Social do Canadá.

Cynthia Williams

“Trata-se de uma excelente pesquisa especializada, que deve ser muito útil para profissionais envolvidos em atividades práticas e acadêmicas. As conclusões são sólidas e emergem, natural e logicamente, dos estudos de caso apresentados e das análises feitas. Os argumentos são bem elaborados e apropriados para explicar as diversas dimensões da horizontalidade.”

Professor de Ciência Política e Administração Universidade de Brock.

Ken Kernaghan

“O desenvolvimento horizontal de políticas tem sido, na maioria dos casos, corretamente advogado e equivocadamente praticado há diversos anos no nível federal. Os importantes estudos de caso apresentados proporcionam *insights* muito úteis para profissionais em relação ao que funciona e ao que não funciona. A publicação também aponta para a necessidade de termos mais do que sermões regulares nos níveis mais altos do serviço público e de adotarmos ferramentas de gestão que recompensem resultados horizontais que efetivamente favoreçam o interesse público maior, e não resultados mais paroquiais, que só interessem a um ou outro ministério.” Secretário Executivo Adjunto Sênior Ministério da Indústria do Canadá.

Andrei Sulzenko

## Referências bibliográficas

- AUCOIN, P. *The new public management: Canada in comparative perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy, 1995.
- \_\_\_\_\_. Independent foundations, money and public accountability: whither ministerial responsibility as democratic governance?" *Canadian Public Administration – Administration publique du Canada*, v. 46, n° 1, p. 1-26, 2003.
- \_\_\_\_\_. Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance* 3, p. 115-137, Apr. 1990.
- AUCOIN, P.; H. BAKVIS. Organizational differentiation and integration: the case of Regional Development Policy in Canada." *Canadian Public Administration – Administration Publique du Canada* n° 27, v. 3, p. 348-371, 1984.
- AUCOIN, P.; SAVOIE, D. J. Ed. *Managing strategic change: learning from program review*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1998.
- BAKVIS, H. Rebuilding policy capacity in the era of the fiscal dividend. *Governance* 13, p. 71-103, Jan. 2000.
- \_\_\_\_\_. *Pulling against gravity? Horizontal management in the Canadian government*. International Political Science Association: Knowledge Networks and Joined-up Government: University of Melbourne, 2002.
- BARZELAY, M.; CAMPBELL, C. *Preparing for the future: strategic planning in the US Air Force*. Washington: Brookings, 2003.
- BORINS, S. *Innovating with integrity: how local heroes are transforming American government*. Washington: Georgetown University Press, 1998.
- BOURGAULT, J. (Ed.) *Horizontalité et gestion publique*. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2002.
- CAMPBELL, C. *Governments under stress: political executives and key bureaucrats in washington, London and Ottawa*. Toronto: University of Toronto Press, 1983.
- CANADA. *Strengthening our policy capacity. Report of the Task Force on Strengthening the Policy Capacity of the Federal Government*. Ottawa, 1995.



- CANADA. *Deputy minister task forces: from studies to action*. Ottawa: Privy Council Office, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Evaluation and accountability framework: climate change action fund*. Ottawa: Audit and Evaluation Branch, Natural Resources Canada and Review Branch, Environment Canada, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Moving from the heroic to the everyday: lessons learned from leading horizontal projects*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Climate change plan for Canada*. Ottawa: Governmental of Canada, 2002a.
- \_\_\_\_\_. *Governance and Accountability Audit of the Climate Change Action Fund*. Ottawa: Natural Resources Canada, Audit & Evaluation, 2002b.
- \_\_\_\_\_. *Using horizontal tools to work across boundaries*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2002c.
- \_\_\_\_\_. *Managing collaborative arrangements: a guide for regional managers*. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2003a.
- \_\_\_\_\_. *Performance management guidelines for deputy ministers and associate Deputy ministers*. Ottawa: Management Priorities and Senior Personnel Secretariat, Privy Council Office, 2003b.
- CANADA. *British Columbia. Economic and social development in the city of Vancouver*. Vancouver Urban Development Agreement. Vancouver, 2000.
- CASTELLS, M. *The rise of the network society*. Oxford, Blackwell.
- CLIMATE CHANGE ACTION NETWORK. *The Climate Change Secretariat: where does its future lie?'*, Ottawa: 2003. (Documento não publicado.)
- COMMISSIONER OF THE ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Annual Report*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2001.
- DAVIS, G. Executive Coordination Mechanisms. In: WELLER, P. BAKVIS, H; RHODES, R. A. W. (Ed.). *The hollow crown: countervailing trends in core executives*. Londres: Macmillan, 1997, p. 126-147.
- DE LA MOTH, J. Ottawa's imaginary innovation strategy: progress or drift? In: DOERN, G. B. (Ed.). *How Ottawa spends, 2003-2004*. Don Mills: Oxford University Press, 2003.
- DOERN, G. B.; GATTINGER, M. New economy/Old economy? Transforming natural resources Canada. In: PAL, L. (Ed.). *How Ottawa spends, 2001-2002*. Don Mills: Oxford University Press, 2001.
- JUILLET, L. *The Federal Regional Councils and Horizontal Governance*. Relatório elaborado para os Federal Regional Councils and Treasury Board Secretariat, Ottawa, 2000.

LANGFORD, John. Managing public-private partnerships in Canada. In: EDWARDS, Meredith; LANGFORD, John (Ed.). *New players, partners and processes: a public service without boundaries*. National Institute for Governance, University of Canberra, and Centre for Public Sector Studies, University of Victoria. Canada, 2002.

LAWRENCE, P. R.; LORSCH, J. W. Differentiation and integration in complex organizations. *Administration Science Quarterly*, v. 12, n° 1, p. 1-47, 1967.

LINDQUIST, Evert. Culture, control or capacity: meeting contemporary horizontal challenges in public sector management. In: EDWARD, Meredith (Ed.). *New players, partners and processes: a public service without boundaries*. Canadá: Instituto Nacional da Governança, Universidade de Camberra; Centro de Estudos do Setor Público, Universidade de Vitória, 2002.

MARINETTO, M. Governing beyond the centre: a critique of the anglogovernance school. *Political Studies* 51, p. 592-608, 2003.

MINTZBERG, H. *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs: N. J. Prentice-Hall, 1983.

NEVITTE, N. (Ed.). *Value change and governance in Canada*. Toronto: Toronto University Press, 2002.

PETERS, B. G. *Managing horizontal government: the politics of coordination*. Canadian Centre for Management Development, 1998.

\_\_\_\_\_. The capacity to coordinate. Workshop on “Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives”, City University of Hong Kong, 5 e 6 de outubro de 2003.

PRINCE, M. Banishing bureaucracy or hatching a hybrid? The Canadian food Inspection Agency and the politics of reinventing government. *Governance*, v. 3. n° 2, p. 215-232, 2000.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, n° 4, p. 652-667, 1996.

VANNIJNATTEN, D., MACDONALD, D. Reconciling energy and climate change policies: how Ottawa blends. In: DOERN, G. B. (Ed.). *How Ottawa spends, 2003-2004*. Don Mills: Oxford University Press, 2003.

WILDAVSKY, A. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston: Little Brown, 1979.

## Cadernos ENAP

### Números publicados

26. *A jornada da aprendizagem – um guia para alcançar a excelência*  
Peter Stoyko  
*Um modelo canadense de administração pública?*  
Iain Gow
25. *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*  
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore – 2003
24. *Do heróico ao cotidiano: lições aprendidas na condução de projetos horizontais*  
Mark Hopkins, Chantal Couture e Elizabeth Moore – 2003
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



*Assine a*  
**Revista do Serviço Público**  
*Conhecimento atualizado em*  
*administração pública*

A **RSP Revista do Serviço Público** é uma publicação voltada para a divulgação e o debate de temas relacionados ao Estado, à administração pública e à gestão governamental. Reúne artigos de autores brasileiros e estrangeiros que apontam as tendências contemporâneas no debate sobre a área.

Publicada desde 1937, a **RSP** passou por uma profunda reforma editorial em 1996, inspirada pela consciência da necessidade crescente de manter a função pública em contato regular com análises dos grandes temas político-administrativos de nossa época.

Conheça esta e outras publicações ENAP no *site* [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br).

**Cartão de  
assinatura  
da RSP**

Para assinar a **RSP**, preencha este cartão e o envie para o endereço abaixo por fax ou pelo correio.

Periodicidade: trimestral  
Assinatura anual: R\$ 40,00  
Exemplar avulso: R\$ 12,00  
Exemplar anterior a 1997: R\$ 8,00

ENAP Escola Nacional de  
Administração Pública  
Diretoria de Comunicação e Pesquisa  
SAIS — Área 2-A  
70610-900 — Brasília - DF  
Tel.: (61) 445 7096  
Fax: (61) 445 7178  
E-mail: [publicacoes@enap.gov.br](mailto:publicacoes@enap.gov.br)

Nome/Instituição:

CPF/CNPJ:

Endereço:

Cidade:

UF:

CEP:

Telefone:

Fax:

E-mail:

**Tipo de solicitação:**

- Assinatura RSP Ano 55 - 2004  
 Alteração de cadastro

**Formas de pagamento:**

1. Cheque nominal à ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública.
2. Enviar ordem de pagamento (anexar cópia do depósito) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública, pelo Banco do Brasil S/A, agência Ministério da Fazenda nº 4201-3, conta corrente nº 170500-8, depósito identificado (código - dv) finalidade: 11470211401002-2.
3. Enviar nota de empenho (anexar original) em nome de: ENAP Escola Nacional de Administração Pública — CNPJ: 00.623.612/0001-09 UG: 114702 — Gestão: 11401.