

Como sonhar grande, mas não implementar tanto assim: Coordenação de Desenvolvimento do Ministério do Trabalho da Jordânia

Elaborado por Leslie Shimotakahara¹

Este estudo de caso faz parte de uma série de estudos de caso de um programa da Divisão Internacional do Ipac chamado *Deployment for Democratic Development* (Mobilização para o Desenvolvimento Democrático).

Introdução

O Canadá está desempenhando um papel de peso em uma ação de assistência à estratégia da Jordânia de Educação para o Emprego e Capacitação Técnica e Vocacional (E-TVET). Desenvolvida nos últimos anos sob o amparo da Agenda Nacional do país, essa estratégia de reforma progressista e ambiciosa tem por objetivo aumentar a competitividade da Jordânia criando uma economia baseada em conhecimentos, compatível com as demandas do mercado de trabalho do século XXI. A Jordânia tem atualmente uma das taxas de participação no mercado de trabalho mais baixas da região (40%) e uma população jovem crescente (quase 38% são jovens com menos de 15 anos de idade). Assim, a E-TVET é uma iniciativa crucial para o futuro do país.

Embora a E-TVET tenha sido desenvolvida por muitas partes interessadas, o Ministério do Trabalho é o órgão responsável por liderar a reforma. Para desempenhar o seu papel de liderança, o órgão precisava melhorar muito a sua capacidade administrativa e de gestão. O primeiro passo nessa direção foi estabelecer uma Unidade de Coordenação do Desenvolvimento para supervisionar e coordenar todas as atividades. Portanto, como parte de um antigo compromisso com a Jordânia, a Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) decidiu patrocinar um assessor para o Ministério

do Trabalho jordaniano por meio do Programa de Mobilização para o Desenvolvimento Democrático (DDD), importante iniciativa de resposta rápida, administrada pelo Instituto de Administração Pública do Canadá em conjunto com a organização *Rights & Democracy*. Uma especialista canadense, Brenda Cooke, foi mobilizada para prestar apoio técnico ao diretor executivo da Unidade de Coordenação do Desenvolvimento no estabelecimento e operacionalização da unidade. Isso envolveu o desenvolvimento de um modelo de implementação do programa de reformas, incluindo um desenho organizacional para a unidade, a prestação de consultoria para questões relacionadas a políticas públicas, gestão financeira, elaboração e apresentação de relatórios e capacitações rápidas em diversas questões relacionadas à gestão de recursos humanos. Com uma carreira impressionante como servidora e como presidente de duas instituições de ensino superior no Canadá, tendo trabalhado anteriormente na Jordânia, na Índia, no Iêmen e em Sri Lanka em projetos de reforma educacional, Brenda Cooke levou mais de trinta anos de experiência internacional e canadense àquela iniciativa. Ela morou na Jordânia e trabalhou como consultora interna do Ministério do Trabalho daquele país, de maio a agosto de 2008.

Perfil do Projeto

Título: Apoio ao Estabelecimento e Operacionalização de uma Unidade de Coordenação do Desenvolvimento (DCU) no Ministério do Trabalho da Jordânia

Cliente: Sua Excelência o Sr. Majed Habashneh, secretário-geral do Ministério do Trabalho

Consultora: Brenda Cooke , consultora educacional

Duração: Março a agosto de 2008

Orçamento: US\$ 74.369,58

Produtos-Chave:

- Os atuais termos de referência e mandato da DCU analisados, revisados e aprovados pelos *stakeholders*.
- Um modelo de implementação para o programa de reformas desenvolvido.
- Um conjunto de descrições de funções desenvolvido para todos os cargos na DCU.
- Todos os cargos essenciais preenchidos de acordo com processos de contratação estabelecidos.
- Designação da equipe para funções claras na DCU, de acordo com as suas necessidades.

No final do projeto, Cooke relatou resultados extremamente positivos – 80% dos objetivos planejados haviam sido alcançados. Esses resultados podiam ser considerados ainda mais extraordinários à luz dos problemas que o projeto enfrentou ao longo da sua implementação, relatados pela especialista no relatório final e em uma entrevista. Logo após a sua chegada, ficou claro que as partes interessadas do Ministério do Trabalho esperavam implementar um projeto de escala muito maior e com um orçamento dez vezes mais alto. Imaginado como uma Abordagem Setorial Ampla (conhecido como SWAp), a E-TVET foi concebida inicialmente como uma estratégia por meio da qual todas as agências de desenvolvimento pudessem colaborar e apoiar uma reforma setorial ampla entre os grupos de *stakeholders*, baseada na visão de longo prazo da Jordânia para o desenvolvimento dos setores de emprego, educação técnica e vocacional e capacitação. Embora uma visão holística e harmônica seja, sem dúvida alguma, louvável teoricamente, pode ser bastante desafiador implementar SWAps. No entanto, contando com uma boa assistência técnica de Brenda Cooke, no âmbito do DDD, o projeto deu certo e gerou algumas lições importantes.

Administrando as expectativas dos stakeholders

Quanto a E-TVET deveria tentar realizar? Até que nível os parceiros no desenvolvimento da estratégia desejaríamos estender sua assistência? Quando Cooke chegou à Jordânia, um de seus maiores desafios foi lidar com as expectativas excessivamente ambiciosas suscitadas entre os *stakeholders*. Nos dois anos anteriores, na sua fase de planejamento e definições iniciais, a E-TVET havia inspirado todos os *stakeholders* a “sonhar alto” e a identificar atividades em que poderiam participar. Um número excessivo deles, entre os quais universidades, a Empresa de Treinamento Vocacional do país, o programa de treinamento vocacional do sistema escolar, sindicatos e câmaras, foi estimulado a identificar maneiras pelas quais pudessem participar do plano de reforma. Ao mesmo tempo, diversos parceiros de desenvolvimento – a Cida, o Banco Mundial, a União Europeia, a Agência de Cooperação Internacional do Japão e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, entre outros – estavam identificando áreas nas quais poderiam contribuir para o sucesso da E-TVET. No final, a SWAp vislumbrada foi orçada em \$ 163 milhões.

No entanto, quando chegou a hora de começar a implementar o projeto, ficou claro que os recursos disponíveis eram bem mais modestos. No início da implementação, o projeto tinha dois parceiros principais – a Cida e o Banco Mundial –, que conseguiram disponibilizar, juntos, \$ 16 milhões. A União Europeia, que desempenhou papel de peso no

desenvolvimento do plano original, esperava contribuir com cerca de 35 milhões de Euros a partir do final de 2009, usando um mecanismo orçamentário de apoio que disponibilizaria uma soma total para que o Ministério do Trabalho alocasse de acordo com suas prioridades.

Como Brenda Cooke refletiu, “foi difícil assumir um projeto após dois anos de desenvolvimento de planos ambiciosos e grande envolvimento das partes interessadas. Quando passamos do estágio da ‘visualização’ para o da ‘implementação’, foi necessário reduzir a escala do projeto para um tamanho realista, proporcional aos recursos efetivamente disponibilizados pelos parceiros envolvidos”. Ao mesmo tempo, foi difícil “manter o impulso e o compromisso de todos os *stakeholders*”, que inicialmente haviam tido permissão para dar grandes asas aos seus sonhos. Muito tempo e paciência foram necessários para desenvolver o plano de trabalho, em função da existência de diversos modelos que os parceiros envolvidos já haviam desenvolvido e promovido e que concorriam entre si. A despeito dessas complexidades, as SWAps continuam sendo uma rota atraente para parceiros de desenvolvimento que desejam apoiar projetos com objetivos de longo alcance e benefícios abrangentes em potencial. Nos melhores cenários, segundo um documento do Banco Mundial, as SWAps “fazem com que os governos assumam com mais vigor os projetos e sua coordenação, facilitam a alocação de recursos suficientes para cobrir custos operacionais, integram orçamentos de investimentos de capital a orçamentos nacionais gerais e apoiam políticas e esforços para desenvolver capacidades internas”².

Populares entre os projetos do Banco Mundial desde meados da década de 1990, as SWAps foram implementadas com sucesso nas áreas de saúde, assistência social, educação e agricultura em Bangladesh, Gana, Paquistão, Etiópia, Zâmbia, Moçambique e Tanzânia. O lado difícil dessa programação setorial reside no “custo e tempo necessários para definir atividades e custos de supervisão, significativamente mais altos que a média”³.

Os desafios envolvidos na implementação da E-TVET eram particularmente grandes porque a iniciativa não era, de modo algum, uma SWAp típica. Uma SWAp ideal é organizada na forma de uma sequência clara de eventos: em primeiro lugar, parceiros em projetos de desenvolvimento disponibilizam recursos; em segundo, prioridades e um plano de projeto holístico são desenvolvidos pelo país; e, por último, a comunidade de apoio ao desenvolvimento auxilia na supervisão e coordenação da reforma abrangente. No caso da E-TVET, entretanto, o planejamento começou de baixo para cima: diversos *stakeholders* identificaram atividades que desejavam promover, estimulados por compromissos assumidos por um ou dois parceiros de peso. O resultado foi um plano ambicioso demais, que não poderia ser

realisticamente implementado com os recursos disponíveis. Por essa razão, sempre que uma estratégia para a reforma de um setor for criada, seja ela impulsionada pelos próprios *stakeholders* ou por doadores, Brenda Cooke adverte que é importante não ser ambicioso demais na sua concepção. Seu conselho tem respaldo em um documento de trabalho sobre as SWAps, elaborado pela Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional, no qual os autores afirmam que não se deve definir detalhes demais no início, enfatizando que os componentes essenciais de um bom programa setorial são “a definição de uma política setorial que todos os parceiros possam apoiar e uma estrutura acordada de coordenação e diálogo por meio da qual o programa de desenvolvimento setorial possa ser delineado e subsequentemente administrado”⁴. Nos estágios bem iniciais do processo, é aconselhável que um “programa abrangente, orçado e priorizado” seja estabelecido para “disciplinar o governo e os doadores”, como uma diretriz inicial para a parceria⁵.

Uma vez criado o plano, seja por *stakeholders* ou por parceiros em projetos de desenvolvimento, é crucial orçá-lo, revisá-lo e produzir um plano final de abrangência realista que os parceiros estejam dispostos a apoiar. Embora a E-TVET tenha seguido uma rota mais irregular em termos de financiamento, felizmente ela contava com uma sólida definição da política pública setorial, o que foi muito útil para a Srta. Cooke manter o projeto no rumo certo. Segundo Cooke, a Cida também deve ser parabenizada por ter “contribuído para a implementação do projeto de maneira que garantiu a flexibilidade necessária para a satisfação de necessidades inesperadas e para preencher lacunas à medida que iam sendo identificadas”.

Implementação de uma mudança na abordagem

Brenda Cooke adotou uma abordagem altamente participativa para estabelecer e operacionalizar a Unidade de Coordenação de Desenvolvimento. Como a unidade seria estabelecida dentro do Ministério do Trabalho, sua tarefa consistia em trabalhar com servidores do órgão diariamente e envolvê-los mediante o desenvolvimento de procedimentos administrativos e de contratação de pessoal, e por meio de planos de trabalho individuais e institucionais e de um manual operacional. Para que as coisas funcionassem bem, o pessoal do ministério precisou tomar consciência de que seria necessário reduzir a escala da iniciativa E-TVET, para que essa ideia não parecesse estar sendo imposta de fora.

A explicação dessa mudança necessária na transição da “visualização” para a “implementação” ajudou a fazer com que as pessoas envolvidas se sentissem à vontade com a redução da escala da abordagem. “Respeitando e encontrando um lugar para o trabalho que havia sido

feito anteriormente”, Cooke conseguiu manter o enfoque “longe de aspectos pessoais e concentrado na tarefa a ser realizada”. Isso ajudou a manter as pessoas envolvidas e focadas no trabalho efetivo e prático de implementar o projeto, desenvolvendo planos de aquisição e redigindo termos de referência para consultorias, por exemplo. Em suas atividades cotidianas e na realização de *workshops*, ela se orientou por abordagens “metacognitivas para implementar as mudanças necessárias, que envolvem dar nome, descrever e explicar essas mudanças e discutir a reação das pessoas a elas” para criar um ambiente inclusivo e de aceitação. Um evento realizado em Aqaba, intitulado *Workshop dos Stakeholders*, foi um momento decisivo. O *workshop* foi altamente participativo e permitiu que os *stakeholders* trabalhassem em grupos para identificar problemas e prioridades, que foram levados à consideração do Conselho da Iniciativa E-TVET.

A Unidade de Coordenação de Desenvolvimento já está plenamente estabelecida e em funcionamento. Todas as suas funções foram ocupadas e Ghazi Daboubi, profissional experiente da área de recursos humanos que havia trabalhado no Banco Central da Jordânia, foi contratado para ser o diretor executivo da unidade. O programa de reformas está em pleno andamento e já estão sendo desenvolvidas atividades de desenvolvimento de capacidades. Um plano de implementação foi desenvolvido para o projeto e três intervenções de larga escala foram identificadas e estão em processo de licitação neste momento.

Após a conclusão das suas tarefas na Mobilização para o Desenvolvimento Democrático, o ministro do Trabalho solicitou à Cida que disponibilizasse um colaborador por mais dois anos para orientar e apoiar o ministério e a Unidade de Coordenação de Desenvolvimento na implementação do projeto. Louvando “a elevada consideração pelos conhecimentos especializados canadenses na área abrangida pela iniciativa E-TVET” por parte da Jordânia, Brenda Cooke se candidatou para essa função e foi selecionada. Uma de suas primeiras tarefas foi a de redigir termos de referência para um grande projeto previsto no plano da E-TVET – a reestruturação da Empresa de Treinamento Vocacional (VTC), que possui e administra 45 centros/institutos de treinamento que não estão sendo usados de forma eficiente. Esse contrato permitiu que ela usasse as lições aprendidas na tarefa anterior e impulsionasse o projeto da fase de planejamento para a de implementação.

Por recomendação do ministro do Trabalho, Cooke desenvolveu os termos de referência para a reestruturação da VTC adotando uma abordagem “desenho e implementação”. O projeto em vista é o de se estabelecer uma equipe de longo prazo de técnicos especializados para trabalhar como uma “equipe de apoio” juntamente com uma equipe de funcionários da empresa – a “equipe da contraparte” –, para cuidar de

áreas essenciais da reforma: governança, desenvolvimento organizacional, finanças, recursos humanos, gestão, capacitação e ligação com a indústria. A equipe de apoio trabalhará colaborativamente com a contraparte para criar um novo modelo de negócios orientado para empregador, um modelo de governança e um modelo de treinamento para a prestação de serviços baseado em uma abordagem modular que inclui conjuntos escalonados de competências com diversos pontos de saída e níveis de certificação. Esse projeto deve ser mantido em uma escala realista, uma vez que seus elementos serão implementados à medida que os financiamentos necessários forem sendo identificados. Por meio do trabalho conjunto de especialistas técnicos com contrapartes locais, a metodologia procura promover uma reforma adaptada para satisfazer expectativas e necessidades locais.

Refletindo sobre seus pensamentos finais em relação à iniciativa E-TVET, Brenda Cooke afirma: “É complicado preencher a lacuna entre o plano desenvolvido pelos *stakeholders* e desejado por eles e o que os parceiros de desenvolvimento desejam financiar”. É necessário trabalhar com ambos os grupos para garantir que os planos básicos não sejam desenvolvidos apenas com base nas necessidades identificadas pelos *stakeholders*, independentemente do apoio de parceiros em projetos de desenvolvimento.

Quando a Srta. Cooke deixou a Jordânia, o ambiente do projeto E-TVET estava bem melhor. É impressionante que tanto tenha podido ser realizado mediante a disponibilização, por parte do DDD, de uma consultora habilidosa durante um período relativamente curto, que é precisamente o que o DDD foi concebido para fazer. Essa iniciativa pode ser vista como um verdadeiro caso de sucesso que ilustra o que uma pitada de assistência correta na hora certa pode realizar. Ajudando o parceiro local a identificar e superar obstáculos surgidos na consecução de suas metas de desenvolvimento, a Sra. Cooke ofereceu a medida certa de apoio técnico para que o plano pudesse sair do papel e ser implementado na prática.

Lições aprendidas

- Prazos apertados podem ser produtivos para que um plano saia do papel e seja efetivamente implementado. Se o período de planejamento de um plano tiver sido longo (na verdade, longo demais), não é uma má ideia estabelecer um prazo relativamente curto para implementá-lo. Isso mantém as pessoas focadas.
- Mantenha seu olhar na linha de base. Uma vez que você saiba exatamente qual deverá ser o montante de recursos do projeto, pelo menos inicial, você tem que reduzir o seu escopo para compatibilizá-lo com os recursos disponíveis.

- Não perca de vista o plano maior. É necessário manter o plano maior em vista para que ele possa ser ativado quando puder contar com outros parceiros – e você precisa ter um fórum no qual essa discussão possa ocorrer.

- Adote uma abordagem inclusiva para lidar com mudanças. Quando planos de projetos precisam ser modificados ou sua escala reduzida, reserve o tempo necessário para discutir as reações de funcionários e *stakeholders* e o motivo de essas mudanças serem necessárias. Encontre formas de sedimentar e obter reconhecimento do trabalho já realizado.

Notas

¹ Leslie Shimotakahara era diretora da Divisão de Programas Internacionais do Instituto de Administração Pública do Canadá quando redigiu este caso.

² *Fiduciary Arrangements for Sectorwide Approaches (SWAs)*, Banco Mundial, Política de Operações e Serviços Prestados em Países, abril de 2002.

³ *The Sector-Wide Approach: Organizing Principle for Bilateral Development Cooperation*, DANIDA, Sector-Wide Approach Support Group, 2004.

⁴ Idem.

⁵ Idem.