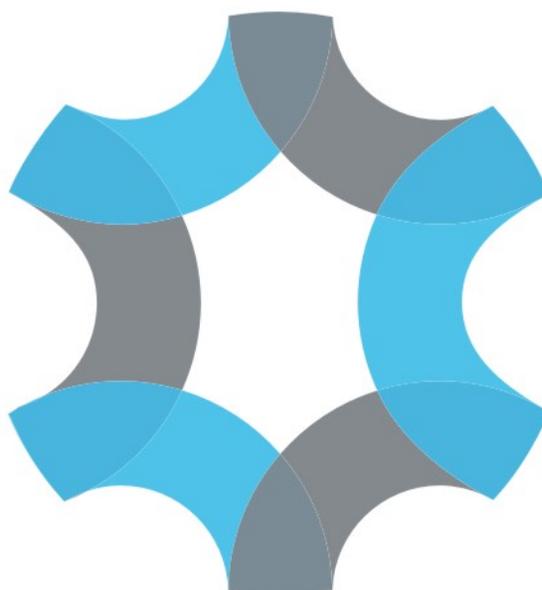
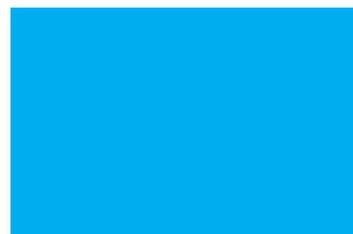


ENAP

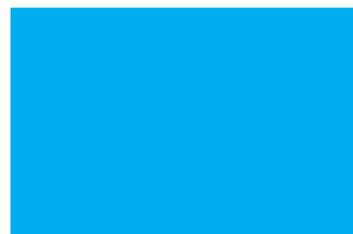
Em busca de uma nova
síntese para a Administração
Pública – textos para discussão



Em busca de uma nova síntese
para a Administração Pública –
textos para discussão



Em busca de uma nova síntese
para a Administração Pública –
textos para discussão



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretora de Gestão Interna

Mary Cheng

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Editora: Paula Montagner; *Coordenação Geral de Comunicação:* Heloisa Cristaldo dos Santos; *Revisão:* Diego da Silva Gomes, Dominique Ferreira Feliciano de Lima e Roberto Carlos R. Araújo; *Coordenação Geral de Editoração:* Livino Silva Neto; *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto; *Editoração eletrônica:* Maria Marta da R. Vasconcelos.

Ficha catalográfica: Equipe da Biblioteca ENAP

Em busca de uma nova síntese para a administração pública: textos para discussão / Editado por Jocelyne Bourgon. – Brasília: ENAP, 2010. 208 p. (Caderno NS6)

ISBN: 978-85-256-0056-1

1. Administração Pública. 2. Reforma Administrativa. 3. Gestão de Desempenho. 4. Setor Público. 5. Governança. I. Bourgon, Jocelyne.

CDU 35.001.73

© ENAP, 2010

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) 2020 3096 – Fax: (61) 2020 3178

Sumário

Apresentação	7
<i>Helena Kerr do Amaral</i>	
O cidadão no coração da reforma do setor público	9
<i>Jocelyne Bourgon</i>	
Gestão de desempenho: são os resultados que contam	21
<i>Jocelyne Bourgon</i>	
As novas fronteiras da administração pública: O Projeto da Nova Síntese	33
<i>Jocelyne Bourgon e Peter Milley</i>	
<i>Parte 1: O Projeto Nova Síntese</i>	<i>37</i>
<i>Parte 2: O que aprendemos pelo caminho?</i>	<i>53</i>
<i>Parte 3: Em busca de um novo quadro normativo</i>	<i>71</i>
Mesa Redonda 1 – Resiliência e emergência: implicações, práticas e princípios	85
<i>Editado por Jocelyne Bourgon</i>	
Mesa Redonda 2 – Conquistando Resultados públicos: sociais e cívicos	117
<i>Editado por Jocelyne Bourgon</i>	
Mesa Redonda 3 – Governança no século 21: Utilizando a autoridade governamental e o poder coletivo	139
<i>Editado por Jocelyne Bourgon</i>	
Mesa Redonda 4 – Preparando o governo para servir além do previsível	163
<i>Editado por Jocelyne Bourgon</i>	
Referências bibliográficas	189
Anexo – Participantes da Pesquisa NS6 – 2010	201

Apresentação

“Em Busca de uma Nova Síntese para a Administração Pública” é uma pesquisa internacional desenvolvida em rede por acadêmicos e dirigentes públicos da Austrália, Brasil, Canadá, Cingapura, Holanda e Reino Unido. Procura contribuir para a incorporação de inovações e ideias promissoras no enfrentamento dos desafios colocados para o setor público no século 21. A iniciativa parte da constatação de que o Estado e a sociedade civil interagem com um número crescente de atores e que políticas públicas estão cada vez mais interdependentes, podendo alcançar impactos mais amplos do que aqueles originalmente pensados.

O projeto de pesquisa teve como origem reflexões sobre a complexidade dos desafios enfrentados pela administração pública moderna que vêm exigindo soluções cada vez mais inovadoras. Essas reflexões encontraram eco entre acadêmicos e dirigentes públicos dos diferentes continentes e levaram ao engajamento de uma rede de profissionais desses seis países, que trabalhou nesse primeiro ano da pesquisa sob a coordenação de Jocelyne Bourgon, autora e editora dos textos aqui publicados.

Como os problemas são novos e complexos, além da produção de documentos – artigos, relatórios, resenhas bibliográficas –, a pesquisa buscou ampliar a conexão entre dirigentes públicos, acadêmicos e pesquisadores por meio da realização de mesas-redondas, espaço privilegiado de diálogo e debate franco entre pares sobre concepções e experiências relevantes de cada país (retratadas por estudos de caso).

Ao final desse primeiro ano de trabalho, a ENAP – que liderou acadêmicos da Universidade de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e da Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, além de dirigentes de instituições públicas brasileiras, como a Embrapa e os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Justiça; e do Desenvolvimento Social – dissemina parte dos resultados alcançados, apresentando textos que anteciparam as reflexões da pesquisa, o projeto da pesquisa e os relatórios das mesas-redondas realizadas em 2010.

Esperamos que este rico material inspire novos grupos de pesquisa nas universidades e em outras instituições públicas e privadas brasileiras, bem como apoie a capacidade de governo dos dirigentes públicos em sua busca por políticas públicas inclusivas, em que a transparência e a responsabilidade compartilhada com a sociedade brasileira sejam crescentes.

Boa leitura!

Helena Kerr do Amaral

Presidente da ENAP

O cidadão no coração da reforma do setor público*

*Jocelyne Bourgon, PC, OC***

Introdução

Os cidadãos são a pedra angular das instituições democráticas. Uma perspectiva centrada no cidadão fornece o ponto de vista mais importante para avaliar o impacto das recentes reformas do setor público e identificar as mudanças necessárias para o futuro.

As administrações públicas variam de país para país, assim como seus processos de reforma. Elas refletem diferentes circunstâncias, necessidades e filosofias sobre o papel do governo na sociedade. No entanto, as reformas do setor público postas em prática em diversas nações desde 1980 têm mostrado algumas semelhanças importantes. Por exemplo, os governos têm centrado suas atenções no desempenho e na eficiência, no aperfeiçoamento da prestação de serviços e no aumento da satisfação do usuário, assim como têm procurado tornar-se mais receptivos e inclusivos no seu relacionamento com os cidadãos (BOURGON, 2007)

A autora acredita que as futuras reformas do setor público estarão focadas cada vez mais nos cidadãos. Considerando-se que eles querem, podem e, em muitos casos, devem ter uma relação mais expansiva com o governo, tais reformas moverão os governos para além de seus papéis convencionais como prestadores de serviços aos cidadãos e reguladores do seu comportamento. Elas explorarão a forma como os governos podem trabalhar com os cidadãos como criadores de valor e agentes ativos para produzir resultados de alta qualidade e de grande valor público. Elas colocarão os cidadãos no centro da ação.

Redefinindo desempenho: atingindo resultados públicos e cívicos

O desempenho das organizações do setor público nas sociedades democráticas está diretamente relacionado com sua capacidade de alcançar resultados de alto valor público de uma forma que propicie o progresso dos princípios democráticos (VAN DOOREN, THUIS & BOUCKAERT, 2004). Organizações eficientes com alta produtividade e satisfação do cliente são consideradas um sucesso no setor privado.

Esse tipo de resultados também é necessário, porém insuficiente para garantir desempenho de alta qualidade no setor público. Para este último, qualidade e ótimo desempenho incluem a realização de políticas públicas e a obtenção de resultados cívicos. Vamos considerar ambos os tipos de resultados.

Resultados das políticas públicas

No governo, nenhuma unidade organizacional, agência ou departamento trabalha sozinho; nenhuma atividade, serviço ou programa é autossuficiente. Na maioria das áreas políticas, os governos alcançam resultados por meio de uma combinação de instrumentos, como leis, regulamentos, créditos fiscais, transferências para indivíduos ou para outros níveis de governo e marketing social (SALAMON, 2002). Eles também trabalham com e por meio de amplas redes de agentes e organizações, incluindo os cidadãos e grupos da sociedade civil, que têm interesse em obter resultados de políticas comuns.

Para alcançar resultados de alta qualidade, os gestores públicos não devem nunca perder de vista o panorama geral. Centrar-se no programa individual e nos resultados da agência é importante, mas a verdadeira medida de sucesso é o quanto um programa ou agência contribui para o desempenho do governo como um todo (Bourgon, 2008)

A obtenção de resultados de alta qualidade no governo constitui-se em um esforço coletivo que ultrapassa os limites do programa ou da agência. A escola com melhor desempenho, por exemplo, não é necessariamente aquela com os melhores resultados individuais; uma determinada escola pode ter indicadores de desempenho individual um pouco menores ao passo que exerce uma grande maior para o desempenho integral do sistema de ensino. Da mesma forma, a alta satisfação de um usuário em relação a determinado serviço médico não é necessariamente um sinal de sucesso se esses resultados são obtidos utilizando-se de recursos escassos que poderiam ser alocados para a consecução das prioridades de saúde mais sensíveis.

Sucessos departamentais alcançados à custa de resultados de governo não demonstram desempenho ou qualidade. Na realidade, os resultados mais relevantes para os cidadãos e representantes eleitos normalmente se estendem além do escopo de programas unitários, serviços distintos e organizações individuais. As agências e departamentos devem pesar o valor de seus próprios resultados face ao alcance de resultados de todo o sistema e, talvez mais importante, face aos resultados do conjunto da sociedade.

Os governos de diferentes partes do mundo têm começado a dar grande atenção aos resultados sistêmicos. Alguns têm se concentrado em resultados sociais. Tais tendências sugerem que são esse tipo de resultados – sistêmicos e sociais – que aparecerão de forma mais proeminente nas reformas do setor público.

Cabe ressaltar que a administração pública e a democracia convergem de maneira mais significativa quanto aos resultados sociais. Esses resultados refletem o estado de sua sociedade para cidadãos e governos; eajudam a moldar os interesses coletivos dos cidadãos, os quais, por sua vez, demandam a ação do governo. Uma abordagem centrada no cidadão sobre a qualidade e os resultados ajuda a avançar programas, serviços e atividades governamentais em direção à cadeia de valor adicionado dos resultados.

Os servidores públicos desempenham um papel importante na melhoria da qualidade da administração pública ao considerarem a forma como seu trabalho contribui para o desenvolvimento do setor público como um todo.

Resultados cívicos

Espera-se que as organizações do setor público nas sociedades democráticas existam respeitando o ideal dos princípios democráticos, e elas fazem isso de várias maneiras, promovendo):

- transparência mediante a exposição de processos de tomada de decisão e de gestão ao escrutínio público
- incentivo aos titulares de cargos públicos para prestar contas no exercício do poder;
- disseminação de informações, fomento ao conhecimento público sobre questões de política pública e facilitação do acesso dos cidadãos ao governo;
- consulta com os cidadãos e as partes interessadas para melhorar a qualidade e a capacidade de resposta;
- Incentivo aos cidadãos para que participem do ciclo de políticas, de modo a garantir uma maior receptividade e apoio às iniciativas do governo.

Esses princípios e medidas constituem o que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) chama de “governo aberto e inclusivo” (OCDE 2008). Muito progresso tem sido feito para melhorar os resultados cívicos na administração pública nos últimos anos. Todos os países-membros da OCDE, à exceção de um, adotaram legislações de acesso à informação. A maioria dos governos tem dado ênfase nas tecnologias para melhorar o atendimento e incentivar um maior acesso aos seus serviços. Também está fazendo uso de pesquisas de satisfação com regularidade. Alguns países criaram centros de serviços “janela única” aos cidadãos, a fim de garantir a coordenação interdepartamental. Além disso, inúmeras nações utilizam painéis cidadãos para a participação deliberativa e outras formas de engajamento.

Apesar desse progresso, a abordagem geral precisa ser ajustada. A vasta gama de iniciativas para promover um “governo mais aberto e inclusivo” tem gerado algumas preocupações e confusão (BOURGON, 2009). Estas incluem: a preocupação de que a consulta aos cidadãos e a participação possam atrasar a tomada de decisões ou impedir a ação oportuna (IRVIN & STANSBURY, 2004); a preocupação de que a participação se torne um dogma de tal forma que tal prática seja sempre vista como a melhor e a mais adequada forma de fazer as coisas no governo; a preocupação de que os processos de consulta possam ser capturados por grupos de interesse excludente e uma certa confusão dos funcionários públicos sobre o que os políticos e os cidadãos esperam deles.

O desafio para o governo é alcançar resultados cívicos e de políticas públicas – nem um ou outro; tampouco um em detrimento do outro.

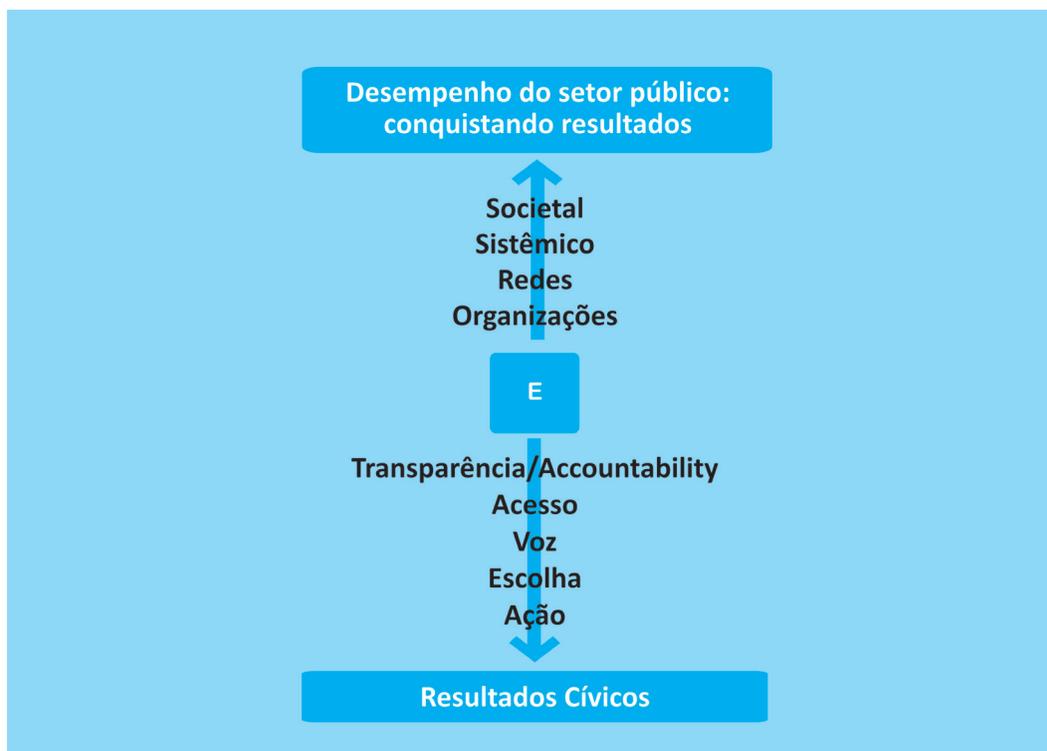


Figura 1: Redefinindo o desempenho

Resultados cívicos

Os resultados de políticas públicas constroem a credibilidade dos governos ao passo que os resultados cívicos aumentam a sua legitimidade. Tomadas em conjunto, credibilidade e legitimidade reforçam a confiança dos cidadãos nos governos, nas instituições públicas, nas organizações do setor público e nos servidores como seguradores de sua confiança.

Ao ajustar a abordagem de reformas destinadas a alcançarem resultados de alto valor público, a conexão entre o engajamento do cidadão e os resultados cívicos deve ser reavaliada. Na verdade, é surpreendente o quão raramente as reformas do setor público se concentram, de forma explícita, na melhoria do desempenho democrático dos gestores públicos e de suas organizações. Ainda assim, é possível fazer exatamente isso.

Nas últimas duas décadas, os governos e as organizações multilaterais de governança têm enfatizado – talvez demasiada – os desafios da participação do cidadão em novas iniciativas de política pública (exemplo: a OCDE em 2008 e as Nações Unidas em 2007). Durante o mandato de qualquer governo, pode-se lançar um emaranhado de novas iniciativas de políticas ao mesmo tempo em que se proporcionam milhares de políticas, programas e serviços já existentes. Essas atividades existentes são o resultado da vontade, decisões e escolhas políticas, feitas por sucessivos governos para expressar os interesses coletivos dos cidadãos. Muitas, senão todas essas atividades, poderiam beneficiar-se de alguma forma do envolvimento dos cidadãos, de modo a melhorar o desempenho democrático e, com isso, a qualidade dos resultados públicos.

Um compromisso explícito no aperfeiçoamento dos resultados cívicos implicaria explorar um reforço do papel do cidadão ao longo de uma série de vetores, conforme listado abaixo.

Transparência e *accountability*¹: Expandindo o conceito de *accountability* relacionada ao exercício dos poderes do cargo para a *accountability* pública que busca alcançar resultados para a totalidade do sistema e resultados sociais. Isso implicaria implementar e sustentar um sistema compreensivo de informação ao público, como o nacional, o qual possibilita comparações entre países que estejam em nível semelhante de desenvolvimento. Outro aperfeiçoamento seria um sistema de *accountability* por resultados compartilhados em situações em que vários agentes estejam envolvidos.

Acesso: Baseando-se no progresso, sobretudo com o governo eletrônico (*e-government*) e o acesso a legislações da informação), capacitando o acesso dos cidadãos ao governo, disponibilizando o conhecimento mantido nas administrações, segundo seus termos e de acordo com suas necessidades. Isso aprofundaria o desenvolvimento de uma infraestrutura moderna e coletiva para servir os cidadãos no século 21. Tal infraestrutura facilitaria o trabalho em rede, encorajaria a inovação coletiva e possibilitaria aos governos o desenvolvimento da inteligência coletiva.

Voz: Alargar o leque de opções para integrar a voz do cidadão aos aspectos mais relevantes dos programas e atividades do governo, de forma a impulsionar a inovação e criar valor público. Para ir além de pesquisas de satisfação tradicionais, deve-se também explorar o potencial de integração do retorno das avaliações de programas e do ciclo de melhoria de desempenho, mediante a criação de plataformas de comunicação que permitam aos cidadãos ouvirem as vozes uns dos outros e interagirem uns com os outros. Da mesma forma, os prestadores de serviços, a fim de melhorar os resultados. Isso também implica a remoção de barreiras para ouvir as vozes das pessoas mais vulneráveis, incluindo os menos letrados, os pobres, os jovens e os idosos.

Escolha: Ampliar as opções à disposição dos cidadãos para além da escolha do fornecedor do serviço ou do canal pelo qual é possível acessar o governo. Todo programa de governo e a maioria das atividades do governo incluem vários graus de flexibilidade para responder às diferentes necessidades e circunstâncias. Os servidores públicos exercem essa autoridade discricionária em nome do cidadão. O desafio é permitir aos cidadãos o exercício da autoridade em seu próprio nome dentro da lei de uma forma respeitosa em relação à *accountability* de profissionais e políticos. Isso implicará uma nova forma de partilhar poderes e autoridade.

Ação: Levando-se em conta que o desempenho democrático depende de uma cidadania ativa – que em si é a medida final dos resultados democráticos –, o desafio dos governos é promover o papel ativo dos cidadãos como criadores de valor e como agentes ativos na produção de bens públicos. Isso dependerá dos agentes, do governo, do setor privado, da sociedade civil e dos cidadãos, a fim de colaborar com suas decisões e facilitar sua coordenação.

O desafio global para os governos e as suas administrações públicas é assegurar que o pensamento centrado no cidadão e as opções para o engajamento dele sejam

incorporados em todas as atividades do governo e adaptados à missão, ao contexto e às circunstâncias. Alcançar melhores resultados em políticas públicas e melhorar os resultados cívicos constituem-se em um equilíbrio difícil e exigem um julgamento correto. Na prática, essa conciliação só pode ser bem-sucedida levando-se em consideração o contexto, a cultura e as circunstâncias.

Muitos países têm conquistado significativos avanços em direção a um governo mais aberto e inclusivo. No entanto, eles trabalham com base em uma definição incompleta de qualidade nos resultados públicos – definição que não confere peso suficiente para os resultados cívicos. Igualmente, esses países mantêm uma visão muito estreita das potenciais funções e contribuições do cidadão –visão que não compreende plenamente o quanto os cidadãos são necessários como criadores de valor e agentes ativos de mudança na obtenção de resultados de alto valor público.

A compreensão de que o cidadão é o centro do valor público expande a agenda de reformas do setor público com a finalidade de concentrar-se em políticas públicas e em resultados cívicos. Os governos devem ter esse duplo objetivo para servir os cidadãos no século 21.

Atingindo resultados públicos com os cidadãos

Tradicionalmente, o governo é visto como o agente primário no serviço do bem público e na definição do interesse coletivo. Segundo essa visão, os governos estabelecem uma agenda para mudança, propõem novas leis e aplicam as já existentes. Os governos são os prestadores de serviços públicos, os solucionadores de problemas, os árbitros e os tomadores de decisão. E quando todo o resto falha, os governos são os seguradores de última instância. Nessa perspectiva convencional, os cidadãos são vistos como portadores de direitos, contribuintes e beneficiários dos serviços públicos. Como resultado, muitas reformas do setor público têm focado o papel do governo na prestação direta de serviços aos cidadãos.

A visão do papel do governo e dos cidadãos, assim como de suas manifestações na agendas de reforma, vem sendo indiscutivelmente apontada como demasiadamente estreita para assegurar resultados de alto valor público, em especial no que diz respeito às questões cada vez mais complexas enfrentadas pelos governos e cidadãos em um mundo globalizado e imprevisível. Uma série de processos está deixando isso às claras.

A importância da prestação direta está em declínio. Atualmente, as ferramentas indiretas na forma de transferência de pagamentos a indivíduos e a outros níveis do governo, de créditos tributários, de *vouchers*, de subvenções, de empréstimos e de prestação indireta de serviços por meio de terceiros ou de parcerias público-privadas representam a maior parte dos gastos do governo, na medida em que os cidadãos são vistos também como clientes, usuários e, por vezes, compradores dos serviços públicos. Estes têm reduzido o uso da prestação direta de serviços (SALAMON, 2002).

Os governos não estão agindo sozinhos. Cada vez mais os governos devem procurar os outros – outros governos, o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos – para alcançarem muitos dos resultados que realmente importam aos cidadãos, como a segurança

alimentar, a segurança nacional e a redução da pobreza. Nesses casos, é mais apropriado pensar em termos de governança do que de governo (DENHARDT & DENHARDT, 2003). Mas, como os governos compartilham responsabilidades, riscos e poder, eles desempenham um papel crucial. Os governos são as partes mais interessadas por excelência. Seu papel é construir a força dos outros, prover o suporte necessário e garantir a supervisão e a partilha razoável de riscos entre as esferas públicas, privadas e da sociedade civil.

Os cidadãos são ativos agentes e criadores de valor público. Um número crescente de questões de políticas públicas requer a participação ativa dos cidadãos na criação de bens públicos comuns. Esse é o caso quando as questões de política excedem o poder legislativo e regulatório do Estado ou a capacidade do governo de agir quando questões exigem uma mudança de comportamento individual e societária.

Exemplos desses desenvolvimentos são abundantes. Os governos podem fazer leis sobre saúde pública, prevenção da criminalidade e proteção do meio ambiente. Também podem tributar e gastar a fim de construir hospitais e financiar serviços públicos de saúde, bem como implantar as forças policiais e oficiais de inspeção. Mas as escolhas que os cidadãos fazem e as ações que os eles executam em casa e no trabalho, no âmbito de suas famílias, comunidades e redes, são as que mais contribuem para a saúde coletiva, a segurança pública ou um ambiente limpo.

Os governos necessitam da intervenção e da participação ativa dos cidadãos para conseguir melhores resultados das políticas públicas (BINGHAM, NABATCHI & O'LEARY, 2005), em particular na série de questões crescentemente complexas que abrange do aquecimento global à obesidade ou do analfabetismo ao racismo. A mudança social pode ser conduzida, mas não pode ser ditada. Ela exige a participação voluntária dos cidadãos. Sem isso, as iniciativas do governo em direção a questões complexas não se sustentarão.

- Reconhecendo que é necessário aproveitar a energia coletiva de cidadãos, muitos governos começaram a complementar o modo de governar de cima para baixo com abordagens que permitam que os cidadãos desempenhem papéis cada vez mais ativos. À medida que os governos se movem em direção à produção de resultados com os cidadãos, atingem um relacionamento novo e mais completo com a comunidade. Ao fazê-lo, os governos necessariamente expandem seu repertório de funções (LENIHAN, MILLOY, FOX & BARBER, 2007). Por exemplo, eles tornam-se:
- capacitados para agirem no âmbito de uma responsabilidade coletiva;
- parceiros que usam o seu poder e o do estado para apoiarem as contribuições dos outros;
- facilitadores que convocam os cidadãos e organizações para definirem comunidades com fins específicos, eidentificarem áreas de risco e de maior potencial;
- agentes colaborativos que trabalham com os outros para coordenar as decisões e desempenhar ações orquestradas;
- supervisores e guardiões do interesse coletivo com o poder de intervir e corrigir o curso quando o interesse público assim o exige, e
- líderes para alcançarem a convergência e um senso comum sobre propósitos.

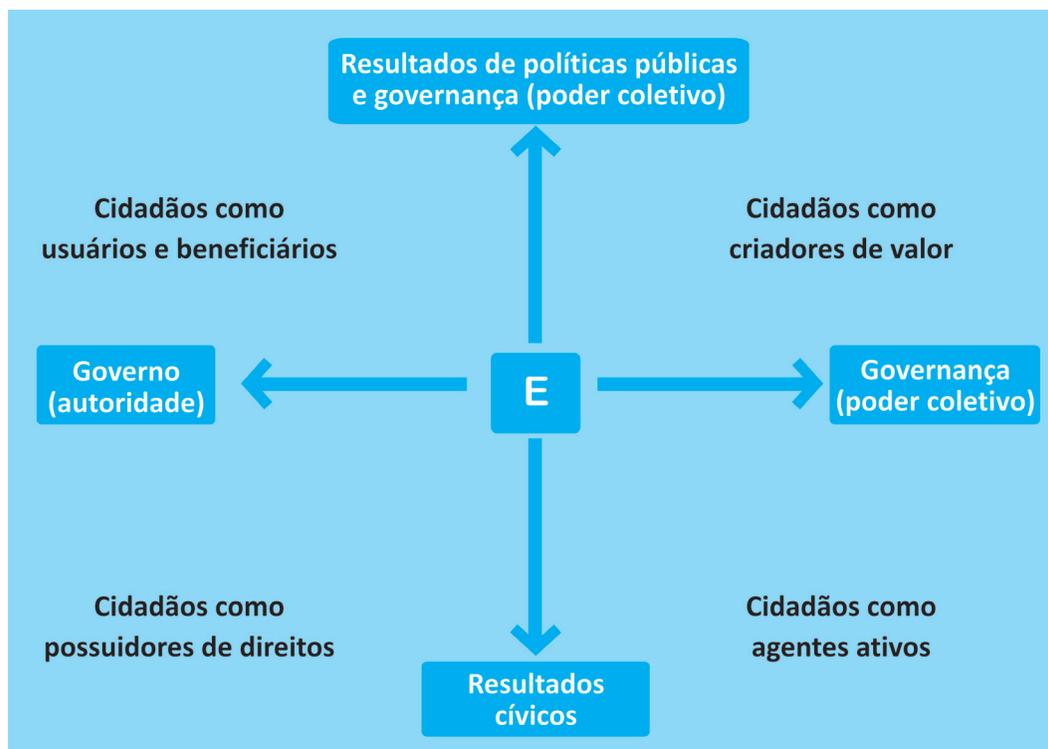


Figura 2: Funções dos governos e dos cidadãos

Esse modelo de governança assenta-se em um forte sentido de responsabilidade partilhada, em que todos os agentes são capacitados para contribuírem com o que eles fazem melhor, de modo a resolver as questões comuns de políticas públicas e em que eles mutuamente se comprometem com resultados e com alguma forma de *accountability* individual e coletiva (KETTLE, 2002). O modelo também implica a partilha adequada e justa de riscos e recompensas. tal abordagem não constitui uma receita universal para “governança compartilhada” ou “coprodução” na expectativa de que cada cidadão possa ou queira estar envolvido em todas as questões. Não há sentido em promover discussões e consultas intermináveis. Também não significa que todas as decisões devam ser colaborativas. Em muitos casos, as decisões e as ações de comando e controle de cima para baixo são necessárias para a boa governança.

As experiências recentes com a natureza imprevisível da gestão de complexas questões de políticas públicas demonstram que, se os governos não colocam os cidadãos no centro dos seus modelos de governança e das reformas do setor público por convicção, eles podem muito bem acabar por fazê-lo por necessidade (WAGENAAR, 2007).

O futuro das reformas do setor público

Uma rápida retrospectiva das últimas duas décadas demonstra que o mundo é complexo e imprevisível (Ho, 2008). Nesse sentido, temos até o momento:

- avanços como a *World Wide Web*, o mapeamento do genoma e a criação da União Europeia;
- riscos imprevisíveis, como o tsunami de 2004 (no oceano Índico, que assolou países africanos e asiáticos) ou a crise da Gripe das aves (Sars) em 2003;

- epidemias globais, como o HIV ou de vírus de internet;
- falhas passíveis de prevenção, como a do apagão em 2003, que começou no Oregon e afetou diversas cidades norte-americanas;
- crises em cascata passíveis de prevenção, como o potencial colapso do sistema financeiro global em 2008.

A complexidade e a incerteza não são novidade para os governos. Mas a pressão está aumentando para que eles se tornem mais capazes de liderar e gerenciar à medida que se enfrentam esses desafios (BOURGON, no prelo). Desde 1980, o mundo tornou-se muito mais interligado, conectado em rede e “plano” (FRIEDMAN, 2005). Problemas locais podem rapidamente tornar-se globais, que, por sua vez, podem ter uma ampla e imprevisível gama de impactos locais. Simultaneamente, os avanços em uma parte do mundo podem levar a oportunidades imprevisíveis para o desenvolvimento econômico e social em outras partes.

Nesse contexto, os governos devem desenvolver sua capacidade de antecipar e intervir a tempo – quando o custo da inação é maior do que o risco de uma tentativa frustrada; ou quando potenciais benefícios garantem a intervenção.

Um primeiro passo importante implica os funcionários públicos aceitarem e abraçarem a complexidade e a incerteza como o estado normal das coisas (Haynes, 2003). Não é uma tarefa fácil. A prática convencional busca reduzir a complexidade a um número limitado de questões que podem ser endereçadas com respostas de políticas e programas específicos (e compartimentalizadas) (WAGENAAR, 2007). Essa abordagem convencional frequentemente deixa os governos em posição reativa, incapazes de verem a emergência de padrões nos cenários local e global, em constante mutação. Significa também que, embora determinados resultados do programa possam ser atingidos, os objetivos mais amplos da política muitas vezes não são concretizados.

Aceitar a administração pública como um sistema dinâmico e complexo abre novas possibilidades para alcançar resultados de elevado valor público. Isso encoraja os servidores públicos a trabalharem com os outros, incluindo os cidadãos, e a fazerem “intervenções inteligentes” (KLJUN, 2008), que possam influenciar mudanças desejadas no sistema social. Tais ações podem ajudar os governos a ajustarem sua posição reativa em direção a uma posição mais adaptável.

A despeito de a complexidade não poder ser controlada ou gerida no sentido convencional, ela pode ser aproveitada e convertida em um ativo, em vez de um risco. Os servidores públicos devem aprender a utilizar esse potencial. Devem tornar-se mais adeptos à leitura de sistemas complexos de modo a influenciá-los e de modo a desenvolver novas habilidades ao conectar diferentes agentes, problemas, soluções e oportunidades de escolha como um meio para alcançar objetivos sociais (KLJUN, 2008). Uma gama promissora de novas teorias, conceitos e ferramentas está emergindo para apoiá-los (GUNDERSON & HOLLING, 2002). Muito mais trabalho é necessário, no entanto (BOVAIRD, 2008). Tal como com outras ferramentas conceituais no campo, não há nenhuma fórmula pronta.

Os governos também podem melhorar a sua capacidade de explorar a inteligência coletiva da sociedade para extrair conhecimento e significado acerca dos padrões e

tendências emergentes no sistema social. Os cidadãos têm informações e *insights* valiosos, tangíveis, pertinentes e práticos (FORESTER, 1999). Eles também apoiam a missão com a qual se comprometem mediante extensas redes sociais das quais extraem informações e ideias, além de compartilharem conhecimentos.

Nesse mundo imprevisível, as sociedades prosperarão com base na sua capacidade de inovar, de criar novas riquezas e de resolver problemas comuns. Assim, um passo à frente que os governos podem propiciar é o incentivo à inovação social (Mulgan, 2007). Mais uma vez, as redes sociais e capacidades dos cidadãos são poderosos recursos nacionais na geração de novas soluções e na persecução de novos cursos de ação compatíveis com metas sociais (WESTLEY, ZIMMERMAN & PATTON, 2006).

Para acessar o conhecimento individual e coletivo dos cidadãos e estimular a inovação social, os governos devem continuar ampliando e aprofundando suas abordagens sobre a governança junto aos cidadãos. Esse modelo oferece a promessa do tratamento de questões complexas, porque aumenta a interação dentro do sistema, estimulando a criatividade e produzindo uma gama de novas possíveis soluções e compromissos mais fortes para com a ação (WAGENAAR, 2007). Os governos devem incentivar a criação de redes “virtuais” e “reais” entre cidadãos (e entre estes e o governo), além de atentar para o número e a diversidade de conexões e agentes, assim como a qualidade das conexões e relacionamentos, na medida em que isso aumenta a confiabilidade e a relevância da informação.

Quando tudo falha, os governos sempre têm a responsabilidade de ser o seguro de última instância. A história mostra que as abordagens passivas e soluções do tipo *laissez-faire* para crises inesperadas engendram danos significativos e de custo elevado para a sociedade. Os governos não podem fazer planos sobre aquilo que não são capazes de conhecer, mas podem trabalhar de forma proativa para limitarem o impacto de choques. O papel dos governos no século 21 estende-se para a construção da resiliência de suas sociedades com o fim de absorver as mudanças e prosperar. Isso inclui ajudar indivíduos e comunidades a identificarem e a reduzirem as vulnerabilidades, envolvendo a construção da capacidade coletiva de aprender e adaptar-se.

As comunidades resilientes apresentam dois elementos: uma massa crítica de cidadãos ativos com a motivação, as competências e a confiança para falar sobre as melhorias necessárias em suas comunidades; e uma sólida rede de grupos da comunidade com a capacidade e os recursos para reunir um grande número de pessoas, com o fim de identificar as necessidades da comunidade e os desafios, mobilizar os recursos (incluindo recursos humanos, sociais, financeiros e ambientais) para responder aos desafios e encontrar soluções comuns (DALE & ONYX, 2005). A contínua utilização desses recursos aumenta a capacidade da comunidade para enfrentar os desafios.

Uma abordagem participativa, descentralizada e capacitadora sobre as políticas públicas e tomadas de decisão constitui-se em importante elemento na construção da capacidade adaptativa. Abordagens sobre a participação do público, o engajamento do cidadão e a governança compartilhada podem estimular a capacidade adaptativa e promover poderosos reforços à resiliência, particularmente se essas abordagens encorajarem ações e tomadas de decisão no âmbito da comunidade (LEBEL *et al.*, 2006)

As comunidades e a resiliência social são fortalecidas pelos laços e relações entre as pessoas, entre dirigentes e entre organizações. A resiliência não pode ser alcançada por um indivíduo ou uma organização que trabalha sozinha. Interdependências múltiplas entre as pessoas, as organizações e os sistemas sociais influenciam sua capacidade de resposta e de recuperação frente a eventos inesperados (NEWMAN & DALE, 2005). Para contornar com sucesso os choques externos e manter a continuidade, os indivíduos e as organizações devem reconhecer que eles são parte de uma rede mais ampla (McMANUS *et al.*, 2007).

Uma orientação inicial sobre como os governos podem aumentar a resiliência da administração pública está emergindo, particularmente no que diz respeito à gestão de crises, à segurança e à preparação para emergências (MENON, 2005). No entanto, mais trabalho se faz necessário. A ecologia, os estudos ambientais e as ciências sociais – as quais têm um histórico mais longo de pesquisas sobre resiliência (por exemplo, ANDERIES, WALKER & KINZIG 2006; HAYNES 2003; HOLLING 1973, 2001) – são boas fontes de inspiração.

Os governos ao redor do mundo estão aprendendo a aproveitar a complexidade e a incerteza, a explorar a inteligência coletiva, a fomentar a inovação social e a promover a resiliência. O desafio é realçar esse trabalho e integrá-lo de modo a auferir princípios e ferramentas de apoio aos servidores públicos, uma vez que estes trabalham com os cidadãos para a produção de alto valor público em domínios complexos e incertos.

Conclusão

Foram necessários séculos e muito sacrifício para construir as nossas sociedades democráticas, uma das grandes conquistas da história moderna. A institucionalização de princípios democráticos, expressos parcialmente na profissionalização do serviço público, tem contribuído para esse empreendimento.

Colocar os cidadãos no centro das reflexões sobre a governança e futuras reformas do setor público pode aprofundar o comprometimento dos funcionários públicos e suas organizações em relação aos princípios democráticos. Tal situação pode ajudá-los a explorar novas formas de integrar a autoridade do governo com o poder coletivo dos cidadãos, de forma a obter resultados sociais de alto valor em contextos previsíveis e imprevisíveis.

O século 21 exige que os governos ampliem o seu repertório de perspectivas, abordagens, instrumentos, funções e capacidades ao longo de uma série de vetores, a fim de produzir resultados de alto valor público. Este artigo sugere que os governos possam começar esse trajeto ao alterarem sua forma de pensar de três maneiras.

Em primeiro lugar, os governos podem usar uma definição mais robusta de qualidade pública, que inclua resultados cívicos e de política pública. Em segundo, eles podem começar a perceber os cidadãos como criadores de valor público e como agentes de mudança em prol do interesse coletivo. Em terceiro lugar, eles podem desenvolver uma maior apreciação de seus papéis, que vão desde aqueles familiares, associados ao cumprimento e ao desempenho até as funções menos conhecidas associadas, até a emergência e a resiliência. Isso ajudaria a aumentar a capacidade dos governos para alcançarem resultados de alto valor público, em circunstâncias previsíveis e também

em face da complexidade e da incerteza. Partindo-se desses esforços, pode-se começar a reconhecer o contorno de uma “nova” síntese para a administração pública para o século XXI, ilustrada na Figura 3, que poderia servir como um guia aos profissionais e pesquisadores.

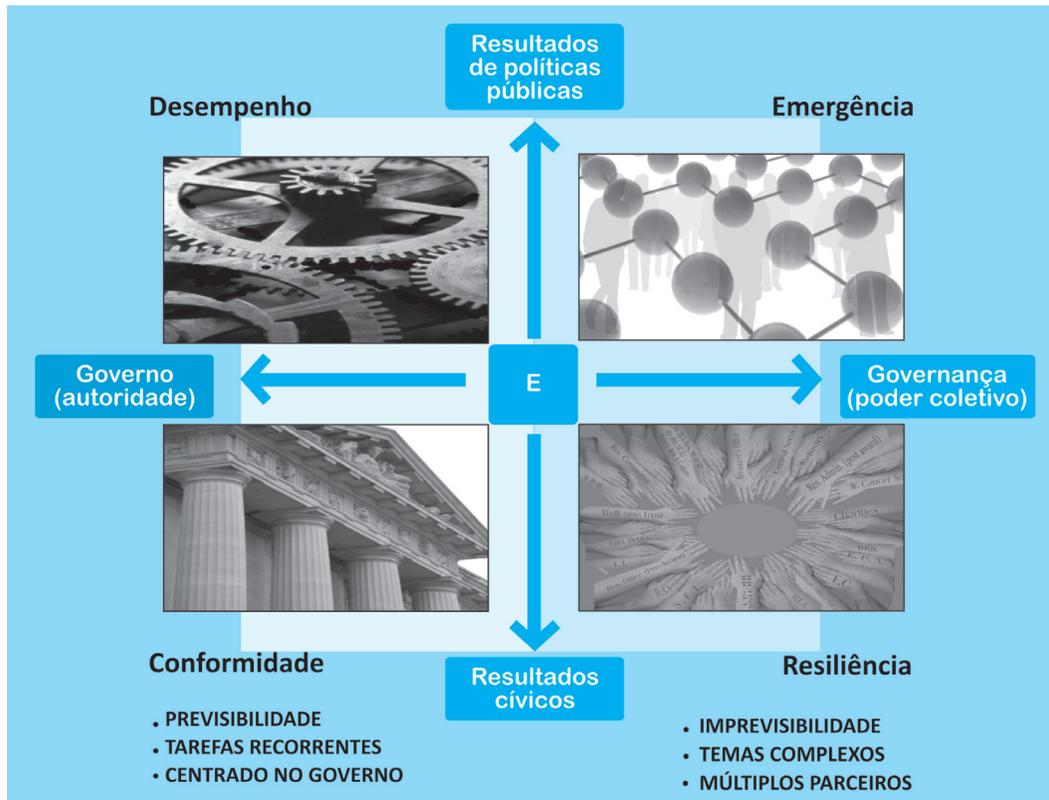


Figura 3: Uma “nova” síntese para administração pública

Nota

* Palestra ministrada na 5ª Conferência sobre Qualidade na Administração Pública da União Europeia, Paris, 20 a 22 de Outubro de 2008 (revisada em fevereiro de 2009).

** Jocelyne Bourgon é Presidente Emérita da Escola do Serviço Público do Canadá (Canada School of Public Service – CSPS) e Presidente do Public Governance International – PGI. Também é membro da “The Order of Canada” e “The Queen’s Privy Council of Canada” (OC e PC respectivamente), honraria dada cidadãos que se destacam por seus serviços prestados ao Canadá.

¹ Accountability significa responsabilização somada à prestação de contas, à falta de uma expressão que some esses dois aspectos. Acreditamos ser melhor manter o termo em inglês, evitando assim apontar apenas para um dos aspectos.

Gestão de desempenho: são os resultados que contam*

*Jocelyne Bourgon, P.C., O.C.***

Introdução

O foco para desempenho na administração pública não é novo. Na América do Norte, ele pode ser encontrado até o início do século 20, quando o foco era essencialmente na eficiência dos governos locais e municipais.

Após a Segunda Guerra Mundial, o escopo da gestão de desempenho no setor público expandiu para focar no custo da administração. Era a época do Planejamento, Programação e Orçamento (PPO), da Gestão por Objetivos (GO) e do Orçamento Base-Zero (OBZ).

Nas décadas de 1980 e 1990, o campo se expandiu mais uma vez. A avaliação de desempenho se tornou mais extensiva e intensiva. Ela se tornou um dos mais surpreendentes aspectos da agenda de reforma do serviço público.

Aonde isso tudo leva? Alguns agora falam de seu “apogeu internacional” (BOUCKAERT, HALLIGAN, 2006), enquanto outros não veem sinal algum de que a tendência esteja prestes a desacelerar.

A verdadeira questão é: a gestão de desempenho será um impedimento ou um contribuinte para a boa governança, o bom governo e a renovação da administração pública nos próximos anos?

Apesar do progresso até agora, a gestão de desempenho não está bem-posicionada atualmente para melhorar a tomada de decisões no governo ou os resultados. Para aqueles em posição capaz de influenciar as futuras direções nesse campo, é importante explorar “como a avaliação e a gestão de desempenho podem ser reposicionadas para melhor servirem à administração pública e aos cidadãos no século 21”.

Responder a esta questão requer um prévio entendimento de como a administração pública está evoluindo como disciplina.

Nem no passado, nem no futuro

Os últimos 30 anos vêm sendo um rico período de experimentação na administração pública, voltados para fazer o governo mais eficiente, produtivo, transparente, responsivo e sensível

Também foi um período no qual muito se aprendeu sobre governança – as responsabilidades compartilhadas do setor privado, do setor público, da sociedade civil e dos

cidadãos de criar bens públicos, servir ao interesse coletivo, atingir um alto padrão e qualidade de vida.

O modelo clássico de administração pública

O modelo clássico de administração pública emergiu no século 19, um período marcado pela Revolução Industrial, no qual o governo era a principal instituição responsável por servir ao bem público.

O modelo foi fundado com base em um número de convenções e múltiplas separações, entre:

- Mercado e democracia;
- Política e Administração;
- Criação de políticas públicas e implementação;
- Entidades ou agências finalísticas e órgãos ou agências meio;
- Serviços públicos eram tangíveis e consumíveis. Na maior parte das vezes eram providos diretamente por agências governamentais, sem intermediários.

O modelo era bem adequado para tarefas repetitivas e previsíveis, realizadas sob regras precisamente prescritas. Sob a influência da administração científica, acreditava-se que era possível definir a “melhor maneira” de se atingir resultados completos, dividindo-os em pequenas tarefas. Controles centrais eram a maneira de garantir desempenho e *accountability*.

A nova gestão pública

A Nova Gestão Pública (NGP) é uma extensão do modelo Clássico de administração pública. Ela teve vários impactos positivos, incluindo um foco maior na entrega e qualidade do serviço, satisfação do usuário e eficiência. Entretanto, a NGP exacerbou a separação entre política e administração; entre criação de políticas públicas e implementação. Aumentou a desagregação do governo pela criação de agências independentes, tornando a coordenação e cooperação interagencial mais difícil (GREGORY, 2007).

A dependência da Nova Gestão Pública na administração científica significou uma continuada dependência em controles *ex ante*, assim como um maior ímpeto para quantificação *ex post* e o uso de avaliações de desempenho.

Como resultado, a administração pública, em muitos países, é ainda mais burocrática hoje do que nunca.

Rumo a um novo modelo de administração pública

Atualmente, algumas atividades governamentais chegam perto do modelo de entrega de serviços clássicos, organizado hierarquicamente e controlado por autoridade delegada (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE, 1997). Um tema recorrente no movimento de reforma global de governo é o crescimento de abordagens não hierárquicas, não tradicionais e, frequentemente, não governamentais, para a entrega de serviços (KETTLE, 2005).

- Governos atingem resultados em um mundo de governança compartilhada envolvendo o setor público, privado, sociedade civil e cidadãos.

- Nenhum governo, tampouco país, controla todas as ferramentas ou tem acesso a todas as alavancas necessárias para lidar com os problemas complexos sobre os quais as pessoas realmente se interessam.

- A maioria das atividades e serviços governamentais não são os resultados finais, mas simplesmente um passo intermediário na cadeia de atividades, envolvendo muitas organizações e trabalhando no sentido de atingir um resultado público desejado.

- Um número cada vez maior de políticas públicas requer a participação ativa dos cidadãos, como agentes, para atingir o resultado desejado, em particular quando as questões requerem uma mudança de comportamento social. Além disso, a comunicação moderna e as tecnologias de informações permitem aos cidadãos recuperarem suas instituições públicas por meio de contribuições para o modelo de serviço e, em alguns casos, tomando conta da sua entrega do serviço (OCDE, 2007).

- Uma crescente parcela dos serviços governamentais é intangível e baseada em conhecimento. A qualidade e natureza dos serviços fornecidos dependem do conhecimento acumulado da organização e do *know how* do servidor público que fornece o serviço. As tarefas não podem ser precisamente definidas, menos ainda prescritas. Nesse contexto, controles não levam a um maior desempenho: em vez disso, eles transferem recursos dos servidores por motivos internos, podendo até mesmo sufocar a inovação.

- Ferramentas indiretas formam a maioria dos serviços governamentais. O uso desses instrumentos quebra o vínculo do tradicional modelo de *accountability* entre decisões de financiamento e entrega de serviços. Novas formas de *accountability* para os resultados são necessárias nessas situações (SALAMON, 2002).

A atual prática da administração pública não é mais consistente com o modelo clássico. Os praticantes se encontram sem o benefício de uma teoria moderna integrada, adaptada às circunstâncias atuais (BOURGON, 2007).

A maioria dos sistemas administrativos no governo que incluem gestão financeira, de desempenho, de recursos humanos e sistemas de controle de todos os tipos vem da era industrial e de um conceito mecanicista e monopolista de operações de governo.

Mas o mundo mudou (OSBORNE, 2006).

Parte das tentativas de reforma em administração pública ao longo dos últimos 30 anos foi no sentido de iniciar o processo de retomada da administração pública para assegurar que ela seja melhor conectada na teoria e prática com seu tempo (KETTL, 2002).

Política e Administração são duas partes de um único sistema aberto e dinâmico no qual fins e meios, valores e fatos, políticas e entrega de serviços devem se encontrar (Figura 1). É onde o que se julga desejável deve convergir com o que é viável.



Figura 1: Administração e política

O papel da administração pública é transformar ideias de políticas públicas e decisões em resultados sólidos para servir ao interesse público (LEVIN, SANGER, 1994). A gestão de desempenho para resultados forma parte da linguagem comum que conecta Política e Administração.

Tendências futuras na administração pública envolvem o afastamento de um paradigma de “separações múltiplas” para um de “interações democráticas múltiplas” para atender aos imperativos de serviço no século 21.

Da gestão de desempenho para a gestão de resultados

O valor definitivo de um sistema de gestão de desempenho é o uso que se faz dele. Por essa medida, a gestão de desempenho na administração pública não está tendo uma performance satisfatória.

Há motivos para isso. Primeiro, na grande maioria dos casos, o foco tem sido na avaliação de desempenho, e não na gestão de desempenho. Segundo, tem-se exigido dos sistemas de avaliação de desempenho que subsidiem múltiplos usuários e variados propósitos – alguns políticos, outros administrativos. Eles são usados como mecanismos de controle e, ao mesmo tempo, espera-se deles que incentivem o aprendizado, a inovação e a melhoria continuada. Nenhum sistema pode, de forma verossímil, ser tudo para todos (THOMAS, 2004).

Todos os indicadores apontam para o fato de que o uso das evidências de desempenho pelos gestores de programas é limitado. Essas raramente são usadas como base para novas decisões de políticas públicas pelos governantes eleitos. Enquanto a evidência de desempenho pode informar decisões de orçamento, há espaço para debater se é aconselhável a destinação orçamentária baseada em desempenho. Separada do processo

político, do debate público e da tomada de decisões gerenciais, a avaliação e a gestão de desempenho são simplesmente instrumentos de controle, e bem caros ainda por cima (HALLIGAN, 2007). Custos crescentes, expectativas desarrazoadas e, acima de tudo, uso limitado da informação de desempenho pelos tomadores de decisões levarão eventualmente a uma correção de curso, arriscando assim a perda dos aspectos positivos no processo.

A gestão de desempenho no governo precisa ser reposicionada para melhorar sua *performance*. O valor definitivo do sistema é o uso feito por seus gestores, pelos governantes eleitos e, por fim, pelos cidadãos.

Reposicionando a gestão de desempenho

O reposicionamento da gestão de desempenho deve começar com objetivos claros. Um bom sistema de gestão de desempenho deve:

- contribuir para melhores decisões por parte dos gestores; melhores decisões de políticas públicas pelos governantes eleitos e um melhor entendimento das escolhas de políticas públicas abertas aos cidadãos; e
- ajudar a identificar e remover os obstáculos para melhores resultados; esclarecer as razões para os fracassos e a necessidade de ajustes.

Mais conhecimento sobre os resultados, efeitos e impactos deve formar parte do processo de aprendizado para melhorar os resultados. Ele deve informar o processo político ao trazer informações relevantes sobre os efeitos e o impacto das escolhas de políticas para ministros, governantes eleitos e cidadãos.

Para exercer tal papel, algumas mudanças devem ser consideradas.

Deve-se manter a gestão de desempenho para resultados distinta dos mecanismos de controle central.

Gestão de desempenho deve ser um instrumento de inovação e melhoria de desempenho, e não um instrumento de controle e conformidade. Apesar de ser possível informar sobre a necessidade de controles, um distanciamento deve ser mantido entre mecanismos de controle para garantir “conformidade” e sistemas de gestão de desempenho para atingir melhores “resultados”. Os dois papéis são necessários, mas são diferentes e, às vezes, até conflitantes (AUCCOIN, 2001). A gestão de desempenho para resultados deve ajudar a defender a tese da redução ordenada de controles e do impacto deles nos resultados.

Sistemas de gestão de desempenho devem integrar as necessidades dos governantes eleitos e dos cidadãos.

Programas de governo, diretos ou indiretos, e o orçamento governamental nasceram de um processo político. Se um sistema de gestão de desempenho vai assistir ministros, então, suas visões sobre os efeitos desejados, assim como os indicadores mais suscetíveis a encorajar o debate público, devem ser levadas em conta na elaboração do sistema de gestão de desempenho. Assegurando um entendimento de que sucesso deve ser parte do processo, em particular quando as consequências requerem a contribuição de diversas agências e parceiros.

Da mesma maneira, a participação popular aumenta a chance de se integrar informação de desempenho às decisões de políticas públicas. Ela ajuda a identificar áreas de maior interesse e a conseguir *feedback* sobre a necessidade de melhorias. Cidadãos, como usuários, são parte importante do ciclo de inovação do governo (Ho, 2007).

Sistemas de gestão de desempenho devem reconhecer que usuários diferentes têm necessidades de informação distintas.

Não há evidências de que a informação necessária para os gestores no ato de tomada de decisão preencha as necessidades de ministros, de governantes eleitos e do legislativo, ou as necessidades de informação dos cidadãos (THOMAS, 2004).

Uma abordagem mais realista é reconhecer que usuários diferentes têm necessidades de informação diferentes, mas inter-relacionadas. Um sistema de gestão de desempenho público deve ser idealizado como um sistema integrado, porém diferenciado, que responde a diferentes necessidades e propósitos (Figura 2) :

- A agência – tendo em mente as necessidades particulares dos gestores e dos usuários dos serviços;
- Sistêmico – tendo em mente as necessidades particulares de ministros, governantes eleitos e o legislativo;
- Social – tendo em mente a necessidade de *accountability* ao público geral para bom governo e boa governança no país.



Figura 2: Conquistando resultados

Outros também sugeriram a importância de olhar além do nível de agência (BOUCKAERT, HALLIGAN, 2008)

Nos últimos 20 anos, a avaliação e a gestão de desempenho têm sido utilizadas essencialmente para fins de controle, eficiência e *accountability* no nível das agências. Os melhores benefícios viriam de um foco em eficácia no nível de agência, em resultados

no nível sistêmico e em impacto no nível social. Isso integraria avaliação e gestão de desempenho com o processo político, no qual escolhas são feitas para acomodar diferentes valores, demandas e interesses conflitantes.

Resultados organizacionais

A preocupação primária das organizações é a conversão de entradas (recursos, pessoas e capacidade organizacional), de forma eficiente, em atividades que gerem saídas. Essas saídas chegam à sociedade de maneiras diferentes: às vezes como um produto (ex.: uma permissão), ou como um serviço (ex.: informação sobre como encontrar emprego) ou, na maioria dos casos, como um passo intermediário para um resultado de valor para a sociedade (ex.: rotulagem de produtos para aumentar a confiança do consumidor) ou para o benefício de gerações futuras (ex.: monitoramento de estoques de peixes).

No nível da organização, o papel da gestão de desempenho deve suportar melhorias. O melhor sistema de gestão de desempenho seria aquele que fornece para as pessoas certas, no momento oportuno e com o menor custo possível, a informação necessária para apoiar decisões e melhorar resultados. A coleta de informação de desempenho é trabalhosa. Os gestores devem pensar cuidadosamente sobre o que coletar e por quê.

A gestão de desempenho para resultados no nível da organização deve estar vinculada à autoridade decisora capaz de influenciar os resultados dentro da autoridade legislativa da agência. Caso contrário, é improvável que a gestão de desempenho mantenha a credibilidade por muito tempo e seja levada a sério pelos tomadores de decisões.

Gestão de desempenho versus conformidade

Enquanto a gestão de desempenho pode ajudar a informar sobre a necessidade de controles, os mecanismos de controle que servem para garantir conformidade e os sistemas de gestão de desempenho para melhorar os resultados pretendidos não são a mesma coisa:

- Na administração pública, a maneira como são feitas as coisas é tão importante quanto o que se faz. Alguns controles são fundamentais em um cenário de setor público (ex.: respeito pela lei, valores democráticos etc.). Esses requisitos não são negociáveis; eles se aplicam para todas as organizações públicas. Conformidade é garantida por meio de controles do processo.

- Agências também são restritas por meio de “controles de entrada” relacionados ao nível de recursos fornecidos, assim como aprovação *ex ante* ao acesso, implantação ou uso desses recursos para cumprir sua missão.

- Recentemente, os “controles de saída” têm sido adicionados à mistura, levando muitos casos a uma excessiva proliferação de indicadores de desempenho (GREGORY, 2007). Em alguns países, os controles são associados com vários “incentivos” ou “medidas punitivas”, incluindo alocação de recursos e pagamento pelo desempenho.

Controles em nível de governo são impostos pelas autoridades centrais, mas controles e restrições adicionais são acrescentados pelos departamentos e agências em todos os

níveis ao longo da cadeia de autoridade delegada. O resultado final pode ser um custo desproporcional dos controles comparado aos benefícios esperados, e em detrimento do cumprimento da missão da agência. (BARZELAY, BABAK, 1997).

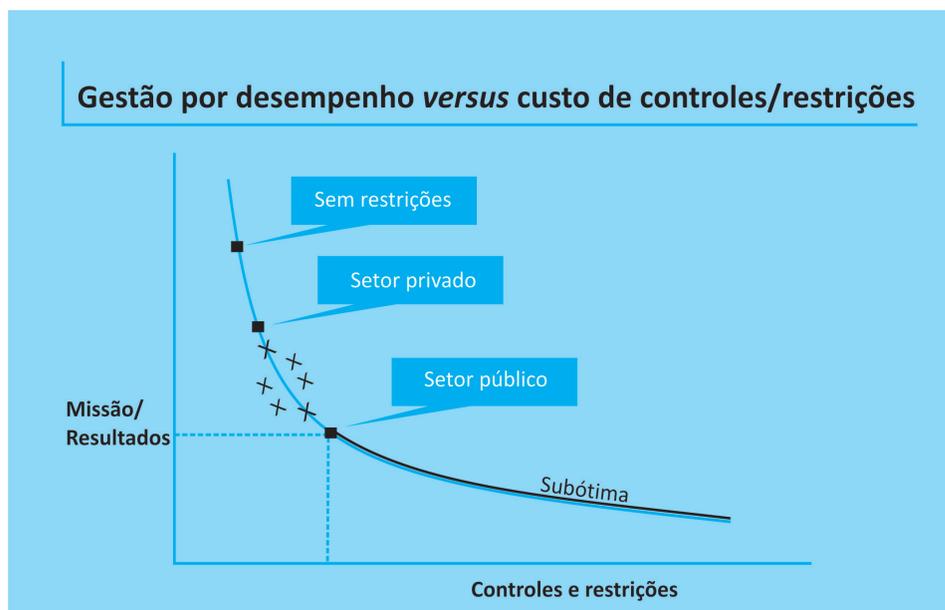


Figura 3: Resultados versus custo de controles/restricções

A Figura 3 é apresentada para fins ilustrativos. O eixo vertical representa uma mensuração dos resultados relacionados à missão da agência em uma escala de 1 a 100. O eixo horizontal indica o custo total dos controles e restrições impostos à organização.

Todas as organizações, públicas ou privadas, operam com restrições. O setor privado atua em um ambiente regulado no qual se espera das organizações a maximização dos retornos. No setor público, é notório que as organizações operam em um cenário de restrições e controles mais significativos e, como resultado, tem-se a eficiência e a eficácia diminuídas.

Ao longo dos últimos 20 anos, a proliferação de várias parcerias público-privadas foi, em parte, motivada pelo desejo de reduzir o pesado custo dos controles impostos às organizações do setor público. Quando o custo dos controles imposto às instituições públicas se torna excessivo, ele mina o papel do governo e justificadamente dá origem a críticas pelos cidadãos. As opções são, então, de reduzir o custo imposto pelos controles e restrições ou transferi-los para um parceiro mais bem-posicionado para atingir resultados.

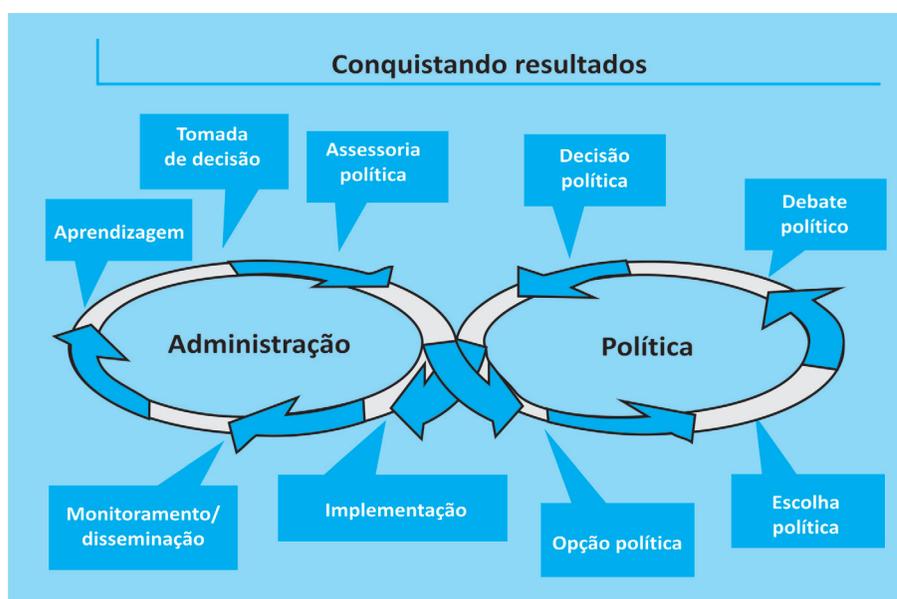
O desafio é achar o equilíbrio ideal entre “minimizar o custo dos controles/restricções” e “maximizar o valor público líquido” dos serviços governamentais.

Um sistema de gestão de desempenho focado nos resultados deve ajudar a diminuir os controles quando não há evidência convincente de benefícios. Isso deve levar à remoção progressiva de controles *ex ante*, na medida em que os sistemas de gestão de desempenho focados em resultado forem postos em prática, e a qualidade da informação coletada alcance níveis satisfatórios.

Conquistando resultados

Políticas públicas não emergem completamente formadas na legislação (Figura 4). Enquanto a “intenção” inicial da política pode ser razoavelmente clara, as políticas públicas tomam forma e evoluem por meio de ações (MAJONE, WILDAVSKY, 1984). Ao agirem, as organizações aprendem sobre elas mesmas e sobre as capacidades que precisam para atingir melhores resultados. Na administração pública, pequenos passos e inovações incrementais são as formas preferidas para atingir melhores resultados, pois facilitam o aprendizado e a experimentação, enquanto reduzem os riscos de falhas (BEHN, 1988).

Em determinadas situações, ações e melhorias contínuas revelarão a necessidade de fazer ajustes à intenção inicial da política. A gestão de desempenho focada em resultados contribui para o processo político relatando o impacto e os efeitos do que era previamente preferido, mas também fornecendo *insights* “sobre o que então aprendemos a desejar” (BROWNE WILDAVSKY, 1984). Ela enriquece o processo político porque revela como correções de curso e aperfeiçoamentos podem ajudar a atingir melhores resultados. No processo, isso leva a mudanças nas ideias iniciais das políticas, assim como nas consequências desejadas.



Resultados em nível sistêmico

Uma agência com bom desempenho não necessariamente formula um sistema bem-sucedido de políticas públicas. Por exemplo, um hospital que presta serviços com qualidade não equivale a um sistema de saúde com bom desempenho. Para tal, uma vasta rede de organizações deve trabalhar em sinergia para atingir os resultados desejados das políticas públicas e criar um valor público líquido (BOUCKAERT, HALLIGAN, 2008).

“A maioria dos resultados relevantes ao cidadão e aos políticos está além do controle direto de uma única agência do governo” (CHRISTENSEN, LAEGREID, 2007). É necessária uma abordagem sistêmica para enfrentar o desafio dos “resultados compartilhados”, em que o objetivo não pode ser atingido por organizações que trabalham em isolamento e no

qual as agências governamentais devem coordenar suas atividades para atingir os objetivos estabelecidos pelos políticos (Cook, 2004).

Uma abordagem sistêmica ajuda a reconhecer a realidade dos relacionamentos com múltiplas organizações dentro e além do governo, trabalhando por meio de redes, parcerias e outros mecanismos de coordenação. Essa é uma característica definitiva do governo e da administração pública no século 21.

A gestão de desempenho em nível sistêmico segue a cadeia de atividades entre os atores, levando às últimas consequências das políticas públicas.

É indiscutivelmente difícil mapear todos os tipos de problemas metodológicos, inclusive estabelecer o impacto incremental das ações de governo. No entanto, não é razão para não seguir esse caminho, já que é nesse nível que a avaliação e a gestão de desempenho são mais relevantes para os políticos, e mais suscetíveis a contribuir para a melhoria nas tomadas de decisões do governo.

Comparação internacional

Um caminho promissor para avaliação e gestão de desempenho é focar em áreas que permitem análise comparativa internacional. Os países enfrentam circunstâncias distintas; eles têm instituições, histórias e culturas diferentes. Eles fazem diferentes escolhas de políticas públicas. Ainda assim, todos têm largas redes e sistemas destinados a atingir resultados similares de políticas.

Ao longo dos últimos 50 anos, o secretariado da OCDE¹ conduziu avaliações comparativas de impacto de várias misturas de políticas públicas em diversos setores para o benefício dos países-membros. Sua contribuição tem sido inestimável. A metodologia da OCDE pode ser replicada no governo, assim como nos níveis subnacionais, nacionais e regionais.

Apoiando prioridades do governo

Uma reclamação contínua dos governantes eleitos é a falta de responsividade da administração em relação às prioridades do governo. Um segundo caminho é usar uma abordagem sistêmica no apoio do que tem maior relevância na agenda governamental. Dependendo da prioridade do governo, a gestão de desempenho sistêmica implicará coordenação entre diversos tipos de organizações, incluindo:

- Múltiplas agências sob a autoridade geral de um departamento líder;
- Cooperação interdepartamental, requerendo o envolvimento e a contribuição ativa de diversos departamentos com autoridade legislativa independente e *accountability*; ou
- Cooperação intergovernamental, quando múltiplas jurisdições estão envolvidas, incluindo autoridades locais, organizações públicas subnacionais, outros níveis de governo com estruturas de governança distintas e *accountabilities* para os cidadãos.

Uma abordagem sistêmica oferece a melhor oportunidade de modernizar o papel do “centro de governo”: de papel de comando e controle, do modelo clássico, para o de garantir coerência e sinergia no espaço interdepartamental e intergovernamental.

Essa abordagem também cria a oportunidade de transformar o papel dos departamentos de linha: em vez de atuar em isolamento vertical, passariam a ser o centro de

grandes redes de organizações, públicas e privadas, associadas para atingir um resultado público comum.

Uma abordagem possível

Em todos os casos, uma abordagem sistêmica requer novos mecanismos de coordenação, o envolvimento das partes interessadas para atingir um entendimento compartilhado dos resultados desejados comuns, e uma abordagem uniforme para coleta de dados e compartilhamento de informação.

Responsabilidade compartilhada pelos resultados requer diferentes abordagens gerenciais e distintos sistemas de monitoramento. Liderança, persuasão moral, relações de confiança e autoridades tradicionais são necessárias para gerar resultados. Nesse sentido, o modelo utilizado pelo experimento da OCDE é digno de nota:

- funciona por meio de consenso para estabelecer prioridades e identificar a área comum de trabalho;
- requer que todos os membros compartilhem a responsabilidade pela coleta rigorosa e o compartilhamento de dados;
- os membros compartilham a obrigação de financiar um secretariado comum, mas independente, para apoiar a análise de dados e a pesquisa de políticas em prol da coletividade;
- o trabalho do secretariado é realizado com o mais alto padrão científico; fundamentado em evidências, incentiva a criação de bases de dados estatísticos compartilhadas, abrangendo longos períodos de tempo, o que é essencial para avaliar o impacto das políticas públicas;
- depende da revisão e aprendizagem entre pares como forma de espalhar as melhores práticas e encorajar inovações; e
- todas as análises e relatórios estão disponíveis ao público.

Resultados sistêmicos são os mais significativos para os agentes políticos, uma vez que revelam reais escolhas e contrapartidas de políticas públicas. Eles facilitam o engajamento dos cidadãos ao fornecer informação sobre os resultados mais significativos para a sociedade.

Relatórios de desempenho sistêmico, tomadas de decisões políticas e engajamento dos cidadãos são mutuamente fortalecedores. Quando uma integração efetiva é atingida, a capacidade de melhorar os resultados é aumentada para o sistema como um todo (CALLAHAN, 2007).

Resultados sociais

Os resultados de desempenho em nível social são o “boletim” de um país. Trata-se de relatar aos cidadãos o seu desempenho geral como um resultado das ações do governo e de todos os outros atores.

Em sua essência, resultados sociais dizem respeito à governança de um país. Embora possa não ser possível isolar as contribuições de um único ator, boa governança e bom

governo podem ser definidos e os resultados mensurados, bem como disponibilizados para que todos vejam.

Em termos de resultados sociais, há conexão direta entre desempenho e democracia (POLLITT, 2006). Requer envolvimento político na definição das medidas. Para ser crível, requer independência na coleta de dados e avaliação. O envolvimento da agência de coleta de estatísticas da nação é necessário para cumprir esses requisitos.

Relatar o desempenho social é uma nova forma de *accountability* pública para com os cidadãos. Se bem feita, pode elevar o debate público e a discussão sobre o impacto das escolhas de políticas públicas e as contrapartidas entre as opções de políticas. Resultados sociais podem fornecer melhor informação para aqueles à procura de cargos públicos no que diz respeito às escolhas que desejam defender na corte da opinião pública.

Conclusão

O foco da gestão de desempenho no governo deve tratar da melhoria de tomada de decisão para atingir resultados – pois são os resultados que contam.

A gestão de desempenho deve apoiar melhores decisões por parte dos gestores, melhores decisões sobre políticas públicas pelos governantes eleitos e um melhor entendimento das escolhas de políticas públicas pelos cidadãos. Em todos esses aspectos, a gestão de desempenho está com baixa *performance* e, portanto, em risco.

A gestão de desempenho precisa ser reposicionada. Mais medidas e indicadores não vão garantir melhores resultados e não são, portanto, a resposta.

No nível de agência, gestão de desempenho precisa se tornar um instrumento de inovação e melhoria de desempenho, não um instrumento de controle e conformidade.

Os programas de governo nascem de um processo político; assim, o foco da gestão de desempenho precisa progredir para resultados sistêmicos e reintegrar os governantes eleitos e os cidadãos. Nesse ponto, é que o maior benefício pode ser atingido.

Resultados sistêmicos e sociais, tomadas de decisões políticas e engajamento dos cidadãos são mutuamente fortalecedores. Quando uma efetiva integração for atingida, a capacidade do país de fornecer bom governo e boa governança será aperfeiçoada.

Nota

* Palestra Temática na Oficina da APEC sobre Gestão de Desempenho & Gestão por Resultados. Taipei, 26 de Março de 2008.

** Jocelyne Bourgon é Presidente Emérita da Escola do Serviço Público do Canadá (Canada School of Public Service – CSPS) e Presidente do Public Governance International – PGI. Também é membro da “The Order of Canada” e “The Queen’s Privy Council of Canada” (OC e PC respectivamente), honraria dada cidadãos que se destacam por seus serviços prestados ao Canadá.

¹ OCDE> Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

As novas fronteiras da administração pública: O Projeto da Nova Síntese

*Jocelyne Bourgon, PC, OC**
e Peter Milley

Sobre a autora

Com uma carreira de destaque no Serviço Público canadense, Jocelyne Bourgon foi vice-ministra em diversos departamentos importantes. Também atuou como secretária do Gabinete para relações federal-provinciais e, posteriormente, como funcionária do Conselho Privado e secretária do Gabinete, por cinco anos. Jocelyne é a única mulher a ter ocupado esse último cargo no Canadá ou em qualquer país do G7.

Bourgon tem vasta experiência internacional. Durante oito anos, foi membro e presidente do Comitê da ONU de Especialistas em Administração Pública. Presidiu a Associação da Commonwealth para a Administração Pública e Gestão (Capam) por quatro anos e tem o crédito da criação de uma Rede de Institutos de Treinamento e Desenvolvimento nos países da Commonwealth. Foi embaixadora do Canadá junto à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e, atualmente, é associada a várias organizações internacionais, incluindo o Instituto de Governo de Londres, o Cisco Systems (EUA), a Escola de Governo da Austrália e da Nova Zelândia e a Escola Nacional de Administração Pública do Brasil.

Presidente emérita da Escola de Serviço Público do Canadá e destacada professora da Universidade de Waterloo, Bourgon também preside o programa Governança Pública Internacional (PGI), que, voluntariamente, contribuiu para essa pesquisa.

Agradecimentos

A autora gostaria de agradecer a contribuição da Escola de Serviço Público do Canadá (CSPS). Peter Milley é conselheiro sênior da CSPS e, como diretor de pesquisas para o Projeto Nova Síntese, contribuiu bastante para as revisões literárias citadas no presente relatório e para a parte 3 desta publicação.

Ela também gostaria de agradecer a Brian Johnson, por sua contribuição para a preparação desta obra, assim como reconhecer a colaboração de Henri Kuschwitz pela arte, design gráfico e apresentação geral do caderno.

Acima de tudo, a autora gostaria de expressar sua gratidão pela participação dos países e organizações parceiros que embarcaram em uma jornada comum de descoberta.

Prefácio

O Projeto Nova Síntese é uma parceria internacional de instituições e indivíduos que se dedicam a promover o estudo e a prática da administração pública. Ainda essas pessoas venham de diferentes países, sistemas políticos e contextos históricos, econômicos e culturais, todos compartilham da opinião de que administração pública como prática e disciplina ainda não está alinhada aos desafios de servir no século 21.

A publicação do presente relatório – a primeira no Canadá do Projeto Nova Síntese – destina-se a assegurar a ampla disseminação das ideias emergentes do projeto até a presente data e a contribuir para a ampliação de uma conversa muito necessária.

A Universidade de Waterloo orgulha-se por ter se associado ao Projeto Nova Síntese desde seu início e tem o prazer de estar envolvida com o lançamento de tal obra. Espera-se, com isso, suscitar a discussão, o debate e o diálogo entre acadêmicos e profissionais da administração pública no Canadá e no exterior.

Ken Coates

Reitor de Artes

Universidade de Waterloo

Introdução

“A administração pública sem uma teoria orientadora é arriscada; a teoria administrativa sem conexão com a ação não tem sentido. Esse dilema é o fundamento de uma verdadeira crise na administração pública.”¹

A administração pública opera sem o benefício de uma teoria orientadora ou de uma estrutura conceitual atualizada há algum tempo – situação que priva seus servidores de um quadro de referência para orientar ações. Tal lacuna tem gerado aversão ao risco nos organismos públicos, em um momento no qual a inovação e a criatividade nos governos são mais necessárias. O fato age como uma barreira à mudança, na medida em que os remanescentes do quadro de referência anterior limitam a capacidade do Estado a atuar sobre um número crescente de complexas questões de política pública no contexto da nossa economia global, da sociedade em rede e da frágil biosfera.

A maioria dos profissionais sabe por experiência própria que o modelo “clássico” de administração pública, mesmo com as revisões da Nova Gestão Pública, não reflete adequadamente a realidade da prática atual; ele fala apenas para uma fração cada vez menor de seu trabalho. Diversos estudiosos e especialistas, como Donald Kettl, Janet e Robert Denhardt e Stephen Osborne, chegaram a uma conclusão² semelhante. Entretanto, na ausência de um quadro atualizado de referência, os profissionais encontram pouco consolo nisso.

O Projeto Nova Síntese foi criado por um grupo de voluntários dos campos da prática e da academia, dispostos a dedicarem tempo e esforço para oferecerem uma narrativa

apoiada em poderosos exemplos a fim de ajudarem os praticantes a enfrentar os desafios de servir no século 21.

O projeto nasceu de um compromisso com servidores públicos, cujo papel é cada vez mais difícil e exigente. Eles merecem toda ajuda que possa ser mobilizada para apoiar o seu comprometimento em servir ao bem público e ao interesse coletivo. O projeto também surgiu da necessidade. A pesquisa inicial confirmou que a profusão de reformas do setor público, lançadas desde o final de 1970, provocou confusões. Muitas reformas foram introduzidas sem grande coerência ou consideração pelas conexões entre os servidores. A administração pública precisa de uma nova síntese; uma que integre de forma coerente teorias passadas, convenções, princípios e práticas de valor duradouro com os novos, capazes de responderem aos desafios de hoje.

A tarefa é difícil. Existe, no entanto, uma série de importantes novas ideias e conceitos relevantes para o papel do governo no futuro. Alguns deles podem ser encontrados dentro de campos tradicionalmente associados à administração pública, como Ciência Política, Direito, Ciências Administrativas e de Gestão e Comportamento Organizacional. Entretanto, muitas novas ideias sobre complexidade, redes, resiliência, sistemas adaptativos e inteligência coletiva de outros domínios estão abrindo novos caminhos promissores.

O desafio é criar uma história poderosa suficientemente para transformar a nossa forma de pensar acerca do papel do governo na sociedade; uma que seja coerente para guiar e apoiar ações e decisões; flexível para implicar a diversidade de contextos, mandatos e circunstâncias; e moderna para permitir ao estado o estabelecimento de novas relações e o engajamento em novas conversas para servir ao interesse coletivo.

O leitor interessado em saber como surgiu a rede colaborativa de pesquisa internacional, a qual chamamos de NS-6, deve ler a Parte 1. Os interessados nos achados encontrados ao longo do caminho podem recorrer diretamente à Parte 2. Finalmente, a Parte 3 oferece um roteiro para o trabalho com o que foi feito em 2010.

O Projeto Nova Síntese é um trabalho em andamento. Nós sabemos como começa, mas o final ainda está para ser escrito. Aqui está a história como ela se apresenta hoje...

Parte 1:

O Projeto Nova Síntese

A história começou em 2006, quando o Instituto Internacional de Ciências Administrativas (IISA) convidou a autora³ para proferir a palestra Braibant daquele ano, intitulada “*Responsivo, Responsável e Respeitado Governo: Rumo a uma Nova Teoria da Administração Pública*”⁴

O Professor Christopher Pollitt, editor do periódico *Revisão Internacional de Ciências Administrativas* do IISA, no qual a palestra foi publicada⁵, assistiu à apresentação de Jocelyne Bourgon com surpresa. Em vez de mostrar o costumeiro “programa de cinco passos... ou algum outro conjunto de ações aparentemente concreto e prático”,⁶ Bourgon argumentou que a prática da administração pública não é mais consistente com a teoria clássica e tampouco é apoiada por uma filosofia renovada e unificadora. A palestra constituiu-se em um apelo urgente para o diálogo entre acadêmicos e profissionais, que às vezes habitam mundos separados, para a criação de coerência a um quarto de século de iniciativas de reforma no setor público.

O artigo atraiu alguma atenção⁷, mas não levou à mobilização requerida. Algo mais era preciso para levar adiante esse projeto. Então, a seguinte questão veio à tona rapidamente: quem iria acreditar suficientemente na importância deste trabalho para tomar uma atitude?

1.1 A fase da exploração: 2008

Ao longo dos anos, a autora preocupou-se com o crescente abismo entre o modelo clássico de administração pública, que se manteve como padrão, e a realidade da prática. De muitas maneiras, a Nova Gestão Pública (NGP) havia agravado essa situação. O foco estreito sobre a eficiência não apresentou uma alternativa a esse modelo de governo – de fato, a NGP intensificou alguns aspectos dele. O antigo modelo, ainda que de forma renovada, era inadequado, mas um novo ainda haveria de emergir.

A experiência internacional da autora a tornou intensamente consciente dos danos sentidos por países em desenvolvimento, ao implementarem essas reformas de maneira demasiadamente forçada, e das dificuldades causadas aos países desenvolvidos, ao tentarem manter a coerência no âmbito governamental.

Durante o verão de 2007, iniciou-se uma exploração para identificar quem mais poderia ter uma visão semelhante, assim como uma busca pelos mecanismos de solução que deviam existir.

Começando em casa

Na maioria dos empreendimentos coletivos que atravessam as fronteiras organizacionais ou nacionais, as agências estrangeiras são menos propensas a inscreverem-se sem o apoio do país de origem. Com isso em mente, o primeiro passo foi se voltar ao Canadá para apoio.

A Escola de Serviço Público do Canadá (CSPS) foi a primeira a aderir, seguida do Gabinete do Conselho Privado (PCO). Seu apoio foi inestimável ao garantir que um pequeno grupo de pessoas poderia se esforçar pela iniciativa. A Escola forneceu à equipe do projeto uma assistente executiva – Jocelyne Comeau – e um colaborador em tempo parcial – Peter Milley. O núcleo de uma equipe dedicada surgiu.

O projeto apresentou uma série de benefícios para a Escola no Canadá. Ele acabou assegurando que a CSPS estivesse na vanguarda de novas ideias em administração pública e no melhor posicionada para modernizar o seu currículo no preparo de futuros líderes. O projeto também contribuiu para o perfil internacional da instituição.

O PCO também desempenhou papel fundamental. O secretário de Gabinete e funcionário do Conselho Privado permitiu que a autora dedicasse grande parte de seu tempo ao projeto, como a líder. Ele a encorajou a ministrar palestras sobre o tema e a publicar com regularidade. Isso provou-se essencial para garantir a credibilidade do projeto e para angariar apoio.

Duas organizações – o Centro para a Inovação da Governança Internacional (Cigi) e a Universidade de Waterloo, ambos com forte inclinação para a inovação – aderiram ao projeto no outono de 2007. O envolvimento proviu apoio acadêmico requisitado, sob a forma de fundos de pesquisa e capacidade de reter os alunos de pós-graduação como assistentes de pesquisa.

Após a alocação de uma pequena equipe, dos recursos e do apoio, o trabalho começou efetivamente ao final do inverno de 2008, tomando forma ao longo de certo número de eixos, como o desenvolvimento de um programa inicial de pesquisa e a produção de revisões literárias.

A primeira revisão da literatura teve como objetivo identificar os autores que argumentavam a favor de nova teoria, modelo ou estrutura conceitual para a administração pública. Ela também explorou as evidências e argumentos apresentados pelos mesmos autores. Esperava-se que o processo ajudasse a identificar alguns dos elementos-chave que poderiam fazer parte de uma nova síntese de administração pública.

A segunda revisão literária investigou as ideias das disciplinas tradicionalmente não associadas à administração pública, que pudessem enriquecer a teoria e a prática do setor público no futuro. O foco estava nas ideias que poderiam ajudar a construir a capacidade de o governo e antecipar a resposta às complexas questões globais, começando com os conceitos de emergência⁸ e resiliência⁹.

A terceira revisão estudou a relação entre a autoridade do Estado e conceitos como inteligência coletiva¹⁰, cidadania e inovação social, com vistas à compreensão de como eles poderiam transformar as práticas existentes.

Enquanto isso, o trabalho continuou a procurar por princípios organizadores a fim de integrar os principais achados.

O processo de discurso interativo com diversos grupos de várias partes do mundo se tornou característica-chave do projeto.

Ampliando a conversa

No início do processo, decidiu-se expor o trabalho em andamento, com a maior frequência possível, a uma variedade de perspectivas e em uma diversidade de contextos. Essa abordagem desempenhou importante papel na formação do trabalho e na ampliação do círculo de potenciais parceiros. Cada evento enriqueceu o trabalho e ampliou a compreensão dos desafios enfrentados pelos praticantes. Cada encontro lançou luz sobre as vulnerabilidades e fortaleceu a determinação da equipe para melhorar as ideias e argumentos. O processo de discurso interativo com os diversos grupos em várias partes do mundo tornou-se uma característica fundamental do projeto.

Uma abordagem mais convencional seria a consecução de revisões literárias para verificar o estado dos conhecimentos em uma área de interesse, escrever um estudo desafiador para estruturar as questões, submetê-lo à revisão por pares e, finalmente, tentar publicá-lo em respeitáveis periódicos. Uma das razões para a desconexão que pode ocorrer com frequência entre os profissionais de administração pública e os seus estudiosos é que a maioria dos praticantes não aprende dessa forma. Eles simplesmente não têm tempo: em vez disso, aprendem fazendo. Para que o Projeto Nova Síntese seja útil, os praticantes terão de validar as ideias e argumentos em “tempo real” e serem rápidos para dizer se o trabalho foi relevante ou não.

Ao longo de 2008, as oportunidades foram buscadas para expor o trabalho em curso a profissionais e acadêmicos e aprender com a diversidade de vozes. A primeira oportunidade constituiu-se em uma Conferência da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico, em março de 2008, em Taipei, Taiwan

Conferência da Cooperação da Ásia e do Pacífico (Apec), Taipei, Taiwan

A conferência da Apec baseou-se nos temas da gestão do desempenho e de resultados da gestão. Presidido pelo Comitê Econômico da Apec e acolhido pelo ministro e pela Comissão de Pesquisa, Desenvolvimento e Avaliação para a Taipei chinesa, o evento envolveu delegados de mais de 20 países, representando uma transversalidade entre auditores do setor público, controladores, especialistas em sistemas de medição de desempenho e acadêmicos em nível global.

Havia uma platéia dura, diante da qual expor um trabalho inicial configurou um desafio ao pensamento convencional¹¹ A apresentação, posteriormente publicada como um artigo no *Jornal da Ásia-Pacífico de Administração Pública*, foi intitulada “Gestão de Desempenho: São os resultados que contam¹²”.

A apresentação observou que a abordagem do desempenho do governo pode ser evidenciada já nos anos 1900 e que, sob a influência da Nova Gestão Pública nas décadas de 1980 e 1990, o campo tornou-se mais extenso e intensivo. A área de auditoria ampliou seu foco no que diz respeito à lógica do “valor pelo dinheiro”. Com o tempo, ela integrou a

avaliação de programas e alguns aspectos de formulação de política ao ponto de os observadores ressaltarem a proliferação da mensuração de desempenho e os custos crescentes dos sistemas de controle. Ainda assim, muitos dos sistemas de controle e desempenho refletem um momento em que os governos prestavam serviços razoavelmente previsíveis de acordo com as regras prescritas, com discricção limitada e em um ambiente relativamente estável.

A apresentação defendeu a necessidade de separar os sistemas de controle, que deveriam ser concebidos para reduzir os riscos de má gestão, dos de gestão de desempenho, que teriam de ser concebidos para aumentara probabilidade de obtenção de melhores resultados públicos. Ambos os sistemas são valiosos e necessários, mas servem para diferentes necessidades e propósitos. Durante seu apogeu, os sistemas de controle e de execução estavam propensos a se tornarem empecilhos para a tomada razoável de riscos e para a inovação com vistas ao alcance de melhores resultados públicos.

Propôs-se que o papel dos sistemas de gestão de desempenho é fornecer aos tomadores de decisão informações para aperfeiçoar as decisões. Um sistema de desempenho que funciona bem é aquele que provê a ministros e gestores públicos a informação de que necessitam para tomarem melhores decisões de forma oportuna. Uma medida do sucesso não é a quantidade de informação coletada, mas sim o quanto ela é usada, por quem e com qual impacto. Decisões de política pública e de sua implementação fazem parte de um círculo de aprendizagem comum que envolve representantes eleitos e funcionários públicos profissionais – “A ideia é incorporada na ação.”¹³ Sistemas de gestão de desempenho nesse círculo deveriam ajudar a revelar a necessidade de correção e ajuste de curso para melhorar os resultados.

Outra sugestão importante foi a de que os resultados mais significativos para os cidadãos e os ministros estão fora do alcance de programa único de governo ou organismo – eles exigem uma ação do sistema como um todo ou da sociedade. Assim, um eminente sistema de desempenho deve ir além dos resultados de agências e precisa esclarecer a contribuição das agências governamentais para os resultados de todo o sistema e da sociedade. Na conferência, o professor John Halligan apresentou o seu mais recente trabalho com o professor Geert Bouckaert, apontando a carência, por parte do governo, de indicadores de resultados micro, meso e meta¹⁴, o que reforça essa observação.

Uma das descobertas mais interessantes da conferência foi a necessidade de posicionar a contribuição dos órgãos governamentais no contexto mais amplo dos resultados de todo o sistema e da sociedade. A conclusão alinhou-se às práticas testemunhadas em países t diversos como o Canadá, Vietnã e Cingapura. Entretanto, não se chegou a nenhum consenso sobre como separar as funções de execução e desempenho ao ao passo em que se assegura a necessária sinergia entre elas. Iniciou-se, no entanto, uma discussão que seria desenvolvida posteriormente.

A Conferência Nacional do Instituto de Administração Pública da Austrália (IPAA), Sidney, Austrália

A conferência do Ipa, realizada em junho de 2008, está na origem da rede de pesquisa internacional colaborativa. O evento reuniu ampla gama de profissionais experientes em nível nacional e estadual e grande número de estudiosos renomados. O tema foi o

“Futuro do Serviço Público: Encontrando o equilíbrio certo”. Foi um evento importante, na medida em que a maioria das pessoas sabia que o modelo de gestão pública já tinha cumprido sua função.

Pela primeira vez, o trabalho realizado no contexto do Projeto Nova Síntese para identificar algumas das tendências mais significativas na administração pública foi apresentado para uma plateia mista de profissionais e estudiosos. O título da apresentação, “O Futuro do Serviço Público: a busca de um novo equilíbrio”¹⁵, foi escolhido para sinalizar que não existe equilíbrio “certo” na administração pública; ao contrário, existe uma constante busca de equilíbrio. A apresentação foi publicada como artigo no *Australian Journal of Public Administration*¹⁶.

A apresentação propôs que o futuro da administração pública seja construído nas bases sólidas do passado e em algumas práticas-chave de valores duradouros. O governo continuará a contribuir para a estabilidade e reduzir riscos na sociedade. Permanecerá a contar com o Estado de direito, além de promovê-lo, bem como a valorizar os processos devidos, respeitar a democracia e assegurar transparência e *accountability*. Nem tudo está mudando ou precisa mudar: um modelo de cumprimento está aqui para ficar. Ao mesmo tempo, o governo deve manter o foco nítido, colocado desde a década de 1980 sobre a eficiência, produtividade, qualidade de serviço e a satisfação dos usuários. As novas tecnologias de informação e comunicação capacitam o governo na prestação de serviços de novas maneiras, na integração de serviços (quando vários atores estão envolvidos) e na motivação dos cidadãos para desempenhar papel fundamental nos serviços públicos – um *modelo de desempenho* também está aqui para ficar.

A apresentação sugeriu que os governos devem fazer mais a fim de preparar-se para servir em um mundo imprevisível, caracterizado por problemas complexos e muitas vezes “capciosos” – crises imprevisíveis, falhas preveníveis, colapsos globais em cascata e avanços sem precedentes. Na ocasião, clamou-se por uma estrutura mais completa da administração pública, que complemente a estrutura hierárquica do governo, com o uso de redes ampliadas, incentivando o envolvimento do cidadão na formulação de políticas e na prestação de serviços, dando voz, escolha e maior liberdade para os cidadãos no papel de usuários dos serviços públicos. Além da ênfase na melhoria incremental, os governos precisam de inovação, o que pode ser alcançado ao estimular a inteligência coletiva da sociedade. Finalmente, o governo desempenha papel crucial na construção da resiliência da sociedade para “prosperar em circunstâncias imprevisíveis, assumir os encargos das inevitáveis crises, evitar crises preveníveis e aprender com a adversidade.”¹⁷

O texto previu algumas crises globais que aconteceram pouco depois e tocou em um ponto fraco dos praticantes. Ele retratou de forma imperfeita alguns importantes aspectos de sua realidade. Por essas razões, o ensaio recebeu o prêmio Sam Richardson de 2008, “pelo artigo mais importante ou influente publicado no volume de 2008 do *Australian Journal of Public Administration*”¹⁸.

Nos meses seguintes à conferência, iniciaram-se as discussões com a Escola de Governo da Austrália e da Nova Zelândia (ANZSOG) para a implementação de acordo de parceria de vários anos com o intuito de “realizar trabalhos conjuntos de pesquisa” de interesse mútuo.

Conferência Anual do Comitê de Administração Pública em York, Reino Unido

Depois de compromisso inicial com um grande grupo de profissionais, tornava-se importante expor os trabalhos em curso para acadêmicos e estudiosos. A oportunidade veio como resultado de um convite para proferir o discurso de abertura na Conferência de Administração Pública da Universidade de York, em setembro de 2008.

Os participantes eram professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação do Reino Unido e de outros países, principalmente da Holanda. O tema da conferência foi “Novos Rumos no Estudo e na Prática da Administração Pública” – mais uma vez sinalizando a necessidade de um novo olhar sobre as tendências emergentes na administração pública.

O discurso, intitulado “Novos Rumos da Administração Pública: Servir Além do Previsível”¹⁹, foi um marco importante para o Projeto Nova Síntese. As diversas revisões literárias em áreas relevantes para a natureza mutante da administração pública receberam dividendos. A equipe ganhou confiança e teve uma melhor compreensão dos recentes trabalhos em outras disciplinas. O trabalho acadêmico sobre complexidade, sistemas adaptativos complexos, emergência e resiliência provou-se particularmente relevante para os desafios dos administradores públicos. Essa tônica favoreceu o surgimento da ocasião para integrar algumas dessas propostas.

A palestra, que foi posteriormente publicada como artigo no *Journal of Public Policy and Administration*²⁰, explicou, com mais detalhes do que anteriormente, a necessidade de um foco contínuo no cumprimento e desempenho no governo. Ela também salientou que um modelo de administração pública que incidisse predominantemente sobre essas duas áreas não era mais suficiente. Os sistemas de cumprimento e desempenho no governo são mais adequados à execução de tarefas previsíveis em um ambiente relativamente estável. Tais condições dizem respeito a uma proporção decrescente do trabalho do governo. De forma contrária, os governos estão trabalhando cada vez mais em contextos incertos, turbulentos e complexos, que envolvem um conjunto difuso de atores e arranjos de governança de forma mais compartilhada ou distribuída. A ênfase nas necessidades de cumprimento e desempenho necessita ser complementada com um foco em emergência e resiliência.

A maioria das reformas do setor público desde a década de 1980 voltou-se para a melhoria do desempenho das organizações públicas, mas não prestou suficiente atenção na necessidade de ajuste dos sistemas e práticas existentes. As reformas foram uma “jornada incompleta”. Como exemplo, o compromisso de alcançar melhores resultados públicos teria necessitado da reengenharia de sistemas de gestão de controle e desempenho, de abordagem integrada para a tomada de decisão, do reposicionamento do centro de governo para assegurar a coerência no espaço intergovernamental e do reposicionamento dos departamentos de linha como centros de grandes redes de organizações. Restava muito a ser feito, porém, mesmo essas medidas seriam insuficientes para preparar o governo no tratamento de problemas complexos em um mundo cada vez mais imprevisível.

O papel do governo é servir ao interesse coletivo em todas as circunstâncias – previsíveis, menos previsíveis e até improváveis. Isto implica construir a capacidade de o governo, antecipar, experimentar e intervir antes que o custo da inação se torne maior

que o risco de explorar novos caminhos. Significa reduzir o atrito, evitando falhas preveníveis e garantindo uma equitativa partilha dos riscos e benefícios decorrentes da inovação.

No discurso, foi postulado que a *emergência* – o papel do governo em um mundo imprevisível – faria parte de futuras reformas do serviço público. O documento propôs que os governos são sistemas complexos e adaptativos: complexos porque são compostos de várias redes interligadas e subsistemas; adaptativos porque eles têm a capacidade de aprender, inovar e mudar. Os estudos dos professores Erik-Hns Klijn²¹ e Geert Teisman²², Eve Mitleton-Kelly²³, e Philip Haynes²⁴ foram particularmente relevantes no desenvolvimento desse conceito. Entre os profissionais, Peter Ho, chefe do Serviço Civil da Cingapura em 2010, é o mais articulado sobre o tema²⁵.

No discurso, forneceram-se mais detalhes e sugestões sobre como os governos podem desempenhar seu papel na construção da resiliência de sua sociedade. Uma sociedade resiliente é caracterizada pela cidadania ativa e comunidades resilientes. A literatura sobre engajamento civil, governança participativa e capital social foi particularmente útil. O trabalho de Lance Gunderson, C.S. Holling, Francis Westley, Brenda Zimmerman, Ann Dale e Jenny Onyx ajudou a explorar o modo como o objetivo pode ser alcançado²⁶.

A maior parte da discussão na conferência focou o conceito de emergência. Conversas com os delegados da Holanda foram particularmente animadas, revelando uma forte convergência de interesses.

Um quadro amplo de referência tinha sido traçado para ajudar a explorar o futuro papel do governo e para analisar as suas implicações para os administradores públicos. O modelo conceitual foi construído em torno de quatro quadrantes: cumprimento, desempenho, emergência e resiliência. Ele contou com as abordagens tradicionais para reduzir incertezas e fornecer um ambiente estável e respeitador da lei e inteirou-se das reformas do setor público de valor duradouro para melhorar o desempenho e satisfação do usuário. Enfatizou ainda que essas medidas seriam insuficientes para enfrentar o desafio de servir no século 21. Maior ênfase na exploração e experimentação era necessária no governo, ressaltando, no entanto, que a incerteza em torno de muitas questões públicas e a matriz difusa dos atores envolvidos impediam que o governo pudesse fazer isso sozinho. Os governos devem apoiar, encorajar e canalizar cada vez mais o poder dos outros, mediante abordagens que recorram à inteligência coletiva, redes auto-organizatórias e tomadas de decisão distribuídas. Trabalhar com os outros, concedendo-lhes poder, apresenta o benefício adicional de fomentar a resiliência, uma vez que constrói o capital social necessário para agir de forma concertada em tempos de crise. Esse é particularmente o caso quando os processos de governança participativa são empregados em nível comunitário.

Em face da incerteza e complexidade, os países cujos governos têm a capacidade de antecipar questões emergentes e iniciar intervenções proativas terão uma vantagem comparativa importante para influenciar os acontecimentos a seu favor.

A 5ª Conferência de Qualidade da Administração Pública na UE, Paris, França

As conferências de Qualidade da Administração Pública na União Europeia são eventos de grande escala que atraem os principais pensadores e estudiosos no domínio da administração pública, incluindo Geoff Mulgan, Elke Löffler, Geert Bouckaert e outros. A 5ª Conferência de Qualidade, realizada em outubro de 2008, sob a presidência do ministro do Orçamento e da Reforma do Estado, Eric Woerth, reuniu mil servidores de todos os níveis da UE. O tema do evento foi “O cidadão no centro da qualidade pública”.

Como resultado das discussões em York, uma série de adaptações ao quadro conceitual tinha sido introduzida. Em particular, uma definição foi acrescentada para os quatro vetores que emolduraram os quadrantes mencionados anteriormente. Tal adição ajudou a revelar as tensões, os custos de oportunidade e as escolhas abertas ao governo para alcançar resultados públicos. O fato tornou o quadro mais dinâmico e potencialmente adaptativo.

A apresentação intitulou-se “O cidadão no centro das reformas do setor público”²⁷. Alegou-se que organizações públicas com bom desempenho devem alcançar resultados de políticas públicas e cívicas. O papel do governo é alcançar resultados de alto valor público, em todos os níveis do sistema e da sociedade e de uma forma que aumente a capacidade cívica. Resultados de políticas públicas constroem credibilidade e os cívicos, legitimidade; juntos, eles constroem a confiança nas instituições governamentais e públicas.

O governo precisa equilibrar o impulso por melhores resultados de políticas públicas com a necessidade de melhorar os resultados cívicos, que fornecem a base sobre a qual os resultados mais ambiciosos de políticas públicas podem ser alcançados. Da mesma forma, o governo deve buscar o equilíbrio ao usar a autoridade do aparelho do Estado para alavancar o poder coletivo com o intuito de alcançar melhores resultados públicos. O uso de autoridade excessiva cria rigidez, não dissipa de forma suficiente a capacidade coletiva para atingir resultados de valor público e aumenta os riscos suportados pela sociedade.

Na apresentação, argumentou-se que o governo deve equilibrar a confiança na autoridade do Estado com a confiança na força dos outros. O governo pode agir como um parceiro facilitador, líder ou guardião do bem público. Independentemente da escolha feita, os governos sempre serão os “asseguradores do último recurso” quando o interesse público exigir.

A apresentação sinalizou a necessidade de uma relação diferente e mais reforçada entre o Estado e os cidadãos para obter resultados de alto valor público. Isso pode ser feito dando mais voz aos cidadãos, mais opções e mais influência no desenvolvimento e prestação de serviços públicos.

O envolvimento do cidadão tem um valor instrumental e intrínseco. Será cada vez mais importante em futuras reformas do setor público, visto que um número crescente de questões estão além do alcance do trabalho do governo caso este trabalhe sozinho. Tais questões vão exigir a participação e contribuição dos cidadãos como agentes ativos e criadores de valor na produção de bens públicos.

Os principais elementos da apresentação figuraram com destaque no relatório de conclusão da conferência.

Ao final do ano...

Ao final de 2008, um quadro conceitual sobre o papel do governo e da dinâmica gama de opções à disposição do governo para alcançar resultados públicos no século 21 havia sido concretizado. Ele tinha evoluído mediante discussões interativas e apresentações de um arranjo diversificado de acadêmicos, especialistas e profissionais de diferentes partes do mundo. Foi apoiado por uma série de revisões literárias e documentado em uma diversidade de artigos programados para ir à imprensa em 2009.

Trabalhando com recursos limitados, a equipe levou o projeto o mais adiante possível. Uma abordagem diferente, a partir daquele momento, era necessária.

1.2 A Fase da mobilização: 2009

Desde o início, ficou claro que uma série de desincentivos impediam a modernização da administração pública, mesmo que muitos autores reconhecessem que o aprimoramento era urgentemente requisitado.

Uma das dificuldades era o alcance de tal projeto. Como observou corretamente Pollitt “, essa iniciativa iria necessariamente tornar-se o trabalho de uma equipe em vez de um indivíduo. “... ninguém poderia ser ao mesmo tempo mestre de todas as peças do quebra-cabeças.”²⁸ A segunda dificuldade foi a desconexão, como observada anteriormente, entre acadêmicos e profissionais. A terceira, que provavelmente representa o mais poderoso desincentivo, foi o risco associado a esse compromisso. Qualquer que seja a proposta feita por meio de uma teoria da modernização, argumentou Pollitt, “será imediatamente contestada por várias posições “, acrescentando, com razão, que”... assim é como deveria ser”²⁹.

Para levar o projeto adiante, seria necessário reduzir o risco para os participantes e os custos para as organizações participantes. A solução foi conceber uma rede de pesquisa internacional colaborativa de experientes profissionais, acadêmicos e especialistas. No entanto, a construção da rede exigiria mais capacidade do que aquela existente em torno da líder do projeto.

A equipe da líder do projeto

A confiança dos quatro primeiros parceiros foi reforçada pelos resultados alcançados em 2008. No início de 2009, a Universidade de Waterloo, a Cigi, a CSPA e o PCO reafirmaram seu apoio.

Em janeiro de 2009, a CSPA concordou em apoiar Peter Milley em tempo integral como diretor de Pesquisas para o Projeto Nova Síntese. A Universidade de Waterloo arcou com o financiamento adicional para os estudantes. A Cigi financiou uma plataforma eletrônica de cooperação e colaboração entre os parceiros. Em maio do mesmo ano, Marie Sassine, ministra adjunta do Departamento de Transportes do Canadá, juntou-se à equipe mediante um acordo de troca como o diretor das Relações de Rede. A equipe podia, a partir de então, contar com três funcionários em tempo integral, com o apoio

de um assistente executivo e pelo menos um aluno de pós-graduação em todos os momentos.

Quem concordaria em participar como membro de uma rede de pesquisa internacional colaborativa? O que iria convencê-los a comprometer-se com o projeto? E essa abordagem de trabalho funcionaria?

Uma rede de pesquisa internacional colaborativa

A ideia inicial era convidar os seis países, representando as américas, a Europa, o sudeste asiático e o Pacífico, para participarem da Rede. Cada um coordenaria um aspecto da investigação e contribuiria para o trabalho dos outros, desenvolveria dois estudos de caso para aprofundar o entendimento da prática, bem como presidiria uma mesa-redonda internacional sobre um tema-chave. As mesas integrariam a pesquisa e estudos de caso mediante processo de discussão e cocriação enriquecido pela participação de eminentes pensadores e profissionais.

Essa abordagem aumentaria a probabilidade de produzir um quadro para orientar profissionais, ao passo em que reduziria os custos para os parceiros. No mínimo, ajudaria indivíduos participantes, organizações e países a enquadrarem questões fundamentais, forneceria a eles poderosos exemplos práticos e lhes permitiria aprenderem com os pares internacionais. Ao final do processo, o pensamento de países participantes seria enriquecido pelo trabalho dos outros e eles estariam mais bem preparados para conduzir as próprias reformas do setor público. A iniciativa foi uma proposição de bom valor, cujo equivalente não estaria disponível sem a participação no projeto.

A Holanda, o Reino Unido, a Cingapura, a Austrália, o Brasil e o Canadá foram convidados, no primeiro semestre de 2009, a participarem.

Os governos desses países conduziram ambiciosas reformas do setor público desde os anos 1980 e possuíam ideias para serem compartilhadas no que diz respeito aos esforços e futuras tendências. Juntos, eles representavam uma diversidade de abordagens de governança: sistemas parlamentares e presidenciais, estados unitários e federações, governos mais centralizados ou altamente descentralizados. Eles também representavam diferentes abordagens para o desenvolvimento econômico, social e democrático.

Além de ter havido uma lógica para a seleção destes seis países, a seleção foi também uma escolha pragmática que levou em conta um nexo de relações existentes entre os praticantes de alto nível nesses países, que estiveram envolvidos nas principais reformas do setor público. As pessoas que lideram as reformas do setor público tendem a conhecer os envolvidos em papéis e desafios semelhantes em outros países. Eles fornecem assistência mútua e conversam e trocam ideias. Tais conversas desempenham papel-chave na formação das reformas do setor público ao redor do mundo. Originam-se relações que perduram por muitos anos.

Holanda

A pedido do Ministério do Interior e das Relações do Reino da Holanda, a líder do projeto foi convidada a visitar a Holanda em janeiro de 2009 para explorar áreas de

interesse comum com os funcionários dos diversos ministérios e participar de uma discussão de especialistas sobre a cocriação de bens e serviços públicos. O programa incluiu uma reunião com o secretário de Estado do Ministério e uma sessão de trabalho com Roel Bekker, secretário Geral do Programa de Reforma do Governo Central. O trabalho liderado por Bekker era bem conhecido e de interesse para muitos outros países.

Os holandeses têm reputação pela realização de importantes reformas no setor público. O país tem uma longa tradição de engajamento do cidadão e da comunidade, que é apoiada e evoluída por uma vibrante comunidade acadêmica que contribui para avançar o debate público. O trabalho de estudiosos holandeses na administração pública está na vanguarda em várias áreas, incluindo temas menos tradicionais, como a aplicação de teorias da complexidade e da rede na governança, na administração e em políticas públicas.

As discussões revelaram uma poderosa convergência de interesses. A Holanda foi convidada a integrar a rede em janeiro de 2009 e foi a primeira a assinar um memorando de entendimento sobre a sua participação. O Ministério do Interior, atuando como parceiro principal, registrou a contribuição de estudiosos das universidades de Roterdã e de Leiden.

A iniciativa foi uma proposição de bom valor, para a qual não haveria equivalente sem a participação no projeto.

Austrália

Em Fevereiro de 2009, a Escola do Governo da Austrália e da Nova Zelândia (ANZSOG) presidiu um programa de três semanas, destinado a expor uma ampla seção de ideias, que sustentaram o Projeto Nova Síntese, a profissionais e especialistas. A líder do projeto participou na qualidade de Companheiro da Escola. Em Melbourne, entre outras atividades, o programa contou com uma sessão de trabalho com gestores do governo do estado de Victoria para explorar a relevância da Nova Síntese em nível sub-nacional. Em Camberra, Terry Moran, secretário do Gabinete, organizou um encontro que reuniu líderes seniores em nível nacional para discutir assuntos e ideias de interesse mútuo. O programa terminou com uma conferência pública presidida pelo Departamento do primeiro-ministro e do Gabinete. A palestra defendeu a necessidade de uma nova síntese da administração pública para os governos poderem desenvolver a capacidade para tratar de problemas complexos em circunstâncias cada vez mais imprevisíveis.³⁰

A Autoridade de Serviços do Estado de Victoria (SSAV) foi a primeira a indicar o seu desejo de integrar a rede de pesquisa internacional colaborativa, na medida em que ela complementava a pesquisa da SSAV que havia sido articulada no *Rumo ao Governo Ágil*³¹ e *O Futuro do Setor Público em 2025*.³²

A ANZSOG, o departamento do primeiro-ministro mediante a Comissão de Serviço Público australiano e a SSAV formaram uma parceria e se juntaram à rede. A estrutura garantiu contribuição valiosa dos praticantes em nível nacional e estadual, assim como complementações acadêmicas de grande valia na própria rede de ANZSOG.

Reino Unido

O Reino Unido é reconhecido por sua liderança no pensamento das reformas do setor público e pela contribuição de um setor acadêmico robusto e muitas ONGs ao debate público.

A líder do projeto é membro do Conselho de Governantes do Instituto de Governo (IFG), organização não partidária única nas democracias ocidentais, dedicada a apoiar as necessidades de aprendizagem dos servidores públicos seniores eleitos e profissionais. O IFG persegue um ambicioso programa de pesquisa e organiza eventos públicos sobre as principais questões de política pública.

Como seu trabalho é influente na formação da agenda das políticas públicas no Reino Unido e por causa da relação existente da líder do projeto com o IFG, parecia natural convidar o Instituto para aderir à Rede. Da mesma forma, a relação de 20 anos entre a Escola do Canadá e a Escola Nacional do Serviço Público do Reino Unido e entre a líder do projeto e o escritório do Gabinete apoiou essa decisão.

Em março de 2009, o Projeto Nova Síntese foi apresentado para as pessoas-chave na IFG: Lord Sainsbury, presidente da Câmara, Bichard Sir Michael, da CEO, e David Halpern, diretor da pesquisa. Foi também apresentada a Rod Clark, diretor da Escola Nacional da Função Pública do Reino Unido, e Gus O'Donnell, secretário do Gabinete. As três organizações formaram uma parceria que se juntou à Rede sob a liderança do IFG. Sua participação permitiu que Rede atendesse às necessidades dos funcionários eleitos e ao futuro papel do centro do governo.

Canadá

A Escola de Serviço Público do Canadá (CSPS) realiza um evento anual que reúne representantes de universidades do daquele país, no domínio da administração, e altos dirigentes do serviço público. O evento de maio de 2009 parecia ser o local ideal para sintetizar o Projeto Nova Síntese aos estudantes de administração pública e de políticas públicas de universidades canadenses. A resposta à apresentação destacou a necessidade de maior clareza sobre alguns aspectos do projeto.

Primeiro, fazia-se necessária mais clareza sobre o papel da líder de projeto e a questão separada de participação do Canadá como um dos seis países integrantes. Em segundo lugar, era necessária mais transparência sobre o papel do Canadá na pesquisa. O Projeto Nova Síntese, em vez de uma iniciativa do governo canadense, é uma ação internacional conduzida mediante uma rede internacional. O esclarecimento foi necessário para garantir a independência criativa e intelectual da rede.

O Canadá juntou-se à rede com a *Canada School of Public Service*, constituindo uma parceria composta pelo Gabinete do Conselho Privado, o Instituto de Administração Pública do Canadá (Ipac), a Associação Canadense de Programas na Administração Pública (Cappa) e a Iniciativa para a Pesquisa sobre Políticas (PRI). A parceria do Canadá inclui um comitê consultivo presidido pela CSPS e uma ampla rede de associados que contribuem para o trabalho de pesquisa.

A parceria canadense forneceu uma perspectiva peculiar sobre o desenvolvimento de futuros líderes do setor público e um interesse em modernizar o currículo em administração pública.

Cingapura

Cingapura foi um dos primeiros países a adotar as tecnologias de informação e comunicação na prestação de serviços públicos. O país está na vanguarda do pensamento sobre a forma como melhorar a capacidade do governo de antecipar-se às tendências emergentes e aos fenômenos.

Existe uma associação entre a líder do projeto e o serviço civil de Cingapura desde meados da década de 1990. Bourgon serviu no conselho da Faculdade de Serviço Público (CSC) e interagiu com sucessivos dirigentes do Serviço Civil de Cingapura, assim como secretários seniores residentes no país.

Em julho de 2009, Jocelyne foi convidada como visitante-membro sênior da CSC a fim de palestrar sobre as tendências futuras na governança e na administração pública. A atividade intitulou-se *Servindo além do previsível*³³, cujas diferentes versões foram publicadas no jornal de política pública da CSC Ethos³⁴ e como parte das publicações ocasionais da Autoridade dos Serviços do estado de Victoria (Austrália)³⁵.

A palestra enriqueceu a narrativa da Nova Síntese de várias formas e expandiu-se em função da natureza dinâmica do quadro. Sublinhou a necessidade de sólida capacidade institucional e forte capacidade organizacional para que os sistemas de desempenho e cumprimento do governo trabalhem efetivamente juntos.

Durante o evento, a líder do projetopropôs que os governos precisam melhorar sua capacidade de antecipação a fim de detectar questões emergentes. Sobre esse tópico, observou-se que os governos devem confiar mais na inteligência coletiva para detectar tendências emergentes, uma vez que os melhores conhecimento e ideias não se restringem necessariamente ao governo, mas são amplamente dispersos na sociedade. Ela propôs que qualquer sistema de antecipação, portanto, precisa alinhar-se com o de cumprimento e de desempenho para explorar o conhecimento e ideias enquanto se mantém a estabilidade.

Finalmente, argumentou-se na apresentação que os governos precisam melhorar suas capacidades de adaptação e a da sociedade. Fazê-lo demandará certa tolerância pela redundância e capacidade de contingente para que os recursos possam ser facilmente mobilizados com o fim de explorar, experimentar ou afastar os impactos negativos nas áreas de maior potencial ou de vulnerabilidade.

O engajamento em Cingapura incluiu reuniões com o vice primeiro-ministro, Teo Chee Hean, o chefe do Serviço Civil de Cingapura, Peter Ho, e o reitor da Faculdade de Serviço Público, Lionel Yeo. A presidente dessa faculdade e secretária permanente da Divisão de Serviço Público, Lim Soo Hoon, conduziu uma mesa-redonda com os secretários permanentes. As reuniões confirmaram um interesse comum em explorar as futuras reformas do setor público centradas no engajamento do cidadão no âmbito da comunidade e na capacitação do governo para antecipar desenvolvimentos emergentes e fazer reajustes com maior efetividade e agilidade.

Cingapura juntou-se à rede em julho de 2009, trazendo à mesa um histórico impressionante em reformas do serviço público. A Faculdade de Serviço Civil de Cingapura é a principal parceira, trabalhando em estreita cooperação com a Divisão de Serviço Público no Gabinete do primeiro-ministro.

A rede recebeu seu nome em Cingapura, durante uma reunião com o vice-secretário, Lim Hup Seng, do Ministério das Finanças, quando ele propôs o nome NS6, para representar a busca de uma síntese moderna da administração pública, assumida pelos seis países participantes. O nome foi adotado e refletiu o domínio virtual da rede colaborativa, posteriormente desenvolvida³⁶.

Brasil

A Escola Nacional de Administração Pública do Brasil (ENAP) tem uma longa tradição de colaboração com instituições canadenses e, em especial, com a CSPS.

O Canadá e o Brasil firmaram um acordo de cooperação bilateral em 2003 e as duas organizações têm trabalhado conjuntamente desde então. Jocelyne Bourgon e a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, decidiram reunirem-se em Helsinque, em Julho de 2009, para discutir o Projeto da Nova Síntese e detalhar os termos de um acordo. Ambas participavam da conferência internacional IIAS. A líder do projeto tinha sido convidada para ministrar a palestra de abertura – um importante marco. Dois anos após a Palestra Braibant, Bourgon estava retornando para tratar do tema com os membros da IISA. A palestra de 2007 foi um chamado para a ação. A de 2009, intitulada *A História e o Futuro da Construção da Nação: Construindo a Capacidade para Resultados Públicos*³⁷, foi a consolidação das ideias-chave em torno do conceito de uma nova síntese da administração pública, resultantes da investigação e do processo de envolvimento com vários grupos internacionais. Uma versão da palestra é apresentada como um artigo no periódico *Iras* de 2010³⁸.

A líder do projeto visitou o Brasil em outubro de 2009 para o XIV Congresso Internacional do Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento (Clad). Sua apresentação, intitulada “Propósito Público, Autoridade do Governo e Poder Coletivo”³⁹, levou a discussão para um novo nível.

Inicialmente, tentou-se na apresentação esmiuçar os conceitos-chave em proposições mais bem delineadas em torno do que é novo e o que é diferente sobre servir no século 21. Propunha que os praticantes de hoje são a primeira geração a ser chamada para tratar de um número crescente de questões simultaneamente difíceis e complicadas. Questões complexas estão presentes em todos os campos de atividade e em todas as áreas de políticas públicas, em um grau sem precedentes. Elas são uma característica definidora deste século 21, resultante de um mundo mais global, conectado e integrado.

Problemas complexos transformam o papel do governo, das organizações públicas e dos funcionários públicos. Eles exigem uma intercambiação entre a prestação de serviços aos cidadãos e a criação de resultados de utilidade pública com os outros. Por isso, a palestra enumerou algumas das proposições fundamentais que uma nova síntese da administração pública implica e descreveu como elas transformariam os sistemas e práticas existentes.

O Brasil juntou-se à rede em outubro de 2009. A ENAP lidera a equipe do país, que inclui organizações parceiras, assim como professores e pesquisadores de universidades brasileiras, como as universidades de São Paulo e do Rio Grande do Norte, a Fundação Getúlio Vargas, e a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp).

Os parceiros brasileiros contribuem para um ponto de vista latino-americano e importantes percepções de uma história única de governança. Em apenas duas décadas, o

Brasil passou de uma ditadura militar de 20 anos para uma democracia próspera, com ênfase acentuada na participação pública e inclusão social; a busca do desenvolvimento econômico está intrinsecamente associada à redução da pobreza e das desigualdades.

Nas palavras de Helena Kerr do Amaral “a participação na rede da Nova Síntese oferece uma valiosa oportunidade para ampliar a discussão das reformas do setor público no século 21 no contexto de uma nação emergente como o Brasil. O país enfrenta desafios da superação da pobreza e da exclusão, possibilitando a participação social, promovendo a inovação e reforçando a estrutura para o Estado de direito “.

Ao final do ano...

Redes bem-sucedidas necessitam de certo número de condições de apoio. Elas precisam de um objetivo comum, de confiança entre os membros, de uma comunicação contínua e de uma plataforma comum para a cocriação. As redes também exigem uma liderança distribuída, em que pessoas diferentes desempenhem a liderança necessária em diferentes momentos para o avanço da obra em nome do grupo.

O Projeto de Nova Síntese, a essa altura, amadurecera. Foi apoiado por uma equipe dedicada e uma rede colaborativa de seis países e 24 organizações, agora conhecida como a Rede NS6.

Embora fosse necessário que a líder do projeto desempenhasse papel proeminente nas fases iniciais do trabalho para gerar interesse e inscrever parceiros, a pesquisa iniciou uma fase muito diferente, na qual a maioria da liderança é fornecida por uma rede de países coordenadores trabalhando com os diretores de gestão da Rede e o de pesquisas.

Os Países Coordenadores do NS6

País	Coordenadores	Título
Austrália	Maria Katsonis	Assessora principal, Departamento de Administração Pública do Premiê e Gabinete e ANZSOG
Brasil	Helena Kerr do Amaral	Presidente da ENAP
Canadá	Gordon Owen	Diretor-geral, parcerias e Melhores Práticas, Escola do Canadá
Cingapura	Yee Ping Yi	Diretor Sênior, Escritório de Política Estratégica, Divisão de Serviços Públicos do Gabinete do primeiro-ministro e do Centro para a Governança e Liderança, Faculdade de Serviço Civil
Holanda	Tobias Kwakkelstein	Consultor de Estratégia, Ministério das Relações do Interior e do Reino.
Reino Unido	Sue Richards	Membro sênior, Instituto para o Governo

Os países coordenadores beneficiam-se da confiança de suas organizações participantes, que orientam a pesquisa, supervisionam a elaboração de estudos de caso e compartilham informações por meio do site da NS6.

Essas nações dedicaram muito esforço para garantir o sucesso das mesas-redondas realizadas ao longo de 2010, que reuniram especialistas e profissionais de liderança renomados mundialmente em um processo de discussão e cocriação.

A próxima seção apresenta os principais elementos que surgiram até agora em função do processo de conversações deliberativas, descrito nas seções anteriores.

Parte 2:

O que aprendemos pelo caminho?

A discussão deliberativa no período 2008-09 em torno do Projeto Nova Síntese começou a revelar os contornos de uma narrativa mais ampla da administração pública que pudesse refletir melhor o papel do governo no futuro. Isso não é equivalente a um novo quadro para orientar os profissionais. Um consenso ainda não surgiu entre os países participantes. Conceber um quadro e alcançar um consenso foi o papel das cinco mesas-redondas internacionais da NS6.

Entretanto, houve discussões suficientes para desenvolver proposições e ideias-chave que formaram o fundo para os debates nas mesas-redondas. Eles também serão a base de um diálogo em curso com um amplo público interessado no trabalho e em contribuir por meio do sítio virtual da NS-640.

As discussões de fato revelaram um amplo consenso de que o modelo clássico do século 20 da administração pública não é suficiente para apoiar os governos no enfrentamento dos desafios do século 21 e que a maioria das reformas do setor público desde os anos 1980 não forneciam um modelo alternativo aos profissionais. As reformas do setor público até a presente data representam uma jornada incompleta.

Os debates também revelaram um amplo consenso de que as instituições e as organizações públicas não estão alinhadas ao contexto global ou a questões complexas que elas têm como missão resolver. Existem diferenças substanciais sobre como governar no século 21 em comparação com épocas passadas. Tais diferenças não foram abordadas nas reformas até a presente data e ainda não fazem parte do quadro institucional em que operam as organizações públicas.

Há extensa bibliografia sobre os fatores que motivam as mudanças no governo, como a globalização⁴¹, o impacto de modernas tecnologias da informação e da comunicação⁴², de expectativas em constante mudança dos cidadãos⁴³ e o impacto das novas formas de e-democracia⁴⁴. Essas questões têm sido discutidas com frequência. No entanto, uma síntese integrada de com esses e outros fatores estão transformando o papel do governo e da prática da administração pública ainda é ausente⁴⁵.

O papel do Projeto Nova Síntese é explorar o que é diferente sobre servir no século 21, o que é novo e o que é de valor duradouro; como isso irá transformar o papel do governo daqui para frente? Quais novos sistemas, habilidades e capacidades os governos precisarão para atender às expectativas dos cidadãos e enfrentar os desafios do seu tempo?

Há diferenças substanciais em relação à comparação entre governos deste século e os de tempos anteriores.

2.1 Que diferenças existem em servir no século 21?

Tradicionalmente, têm sido confiados aos governos a tarefa de lidar com problemas difíceis. Definir prioridades, fazer escolhas e tomar decisões sempre foram difíceis para as administrações porque envolvem visões e interesses conflitantes. A dificuldade pode resultar de uma falta de informação, recursos, capacidade ou vontade política. Apesar de tais problemas requererem tempo e liderança para serem resolvidos, isso não é impossível. Alguns problemas difíceis são mais bem abordados de forma complementar, outros por decisões rápidas implementadas com o poder da lei. Ao final, os governos irão tratar de problemas difíceis e tomar decisões difíceis. Decisões de redução do déficit ou de reforma fiscais são exemplos que envolvem escolhas complexas para qualquer governo.

Dos governos é sempre esperado que resolvam problemas complicados. Geralmente, a complicação decorre da dimensão, escala e escopo do problema ou de um processo para enfrentá-lo, que é intrincado e arriscado⁴⁶. Os mais complicados podem ser desfragmentados para que o progresso seja alcançado mediante o trabalho em vários elementos. A solução frequentemente requer um cuidadoso equilíbrio e sequenciamento dos elementos-chave para atrair o apoio das diversas partes. Enfrentar problemas complicados exige poder permanente e esforços contínuos, às vezes por muitos anos. O comércio global ou negociações de tratados são exemplos de empreitadas complicadas.

Os governos têm hoje mais responsabilidades de tratar de um crescente número de questões complexas⁴⁷ – complexas porque a maioria é caracterizada por grande dispersão de poder e alto grau de interdependência⁴⁸. Elas estão tomando forma no contexto cada vez mais incerto da economia global e da sociedade em rede. Manifestam um elevado grau de imprevisibilidade e algumas características emergentes. Elas não podem ser resolvidas de forma tradicional e nem facilmente fragmentadas. É pouco provável que mais conhecimento traga uma solução. As questões complexas ultrapassam a capacidade do governo de trabalhar sozinho e exigem abordagem holística, sistêmica e participativa⁴⁹. O aquecimento global, o desmatamento da Amazônia ou a reconciliação pós-apartheid na África do Sul são exemplos de problemas complexos⁵⁰.

Além disso, alguns dos problemas difíceis e complicados do passado estão se tornando complexos como resultado da crescente conectividade e interdependência⁵¹. Por exemplo, redes de eletricidade na América do Norte são tão expandidas e interligadas que ninguém tem uma compreensão completa do sistema. As redes estão propensas a falhas em cascata na medida em que são imprevisíveis⁵². O mesmo poderia ser dito sobre os sistemas de informação, serviços bancários e sistemas de fornecimento de energia⁵³.

O crescimento da complexidade e da incerteza é característica do século 21. Um número cada vez maior de questões de políticas públicas está fora do alcance do governo se ele trabalhar sozinho. Um número crescente de resultados públicos só pode ser alcançado por trabalho em todos os setores e empregando vários atores como criadores de valor no espaço da moderna governança⁵⁴.

Aqueles que trabalham no governo hoje são a primeira geração de funcionários públicos responsáveis pelo tratamento de um número crescente de questões de políticas públicas simultaneamente difíceis e complexas.

Esses funcionários estão servindo sem o benefício de uma moderna estrutura para apoiar a sua tomada de decisões e ações. Perspectiva e abordagem diferentes para as reformas do setor público são necessárias – que vão além de aperfeiçoar a eficiência das peças para melhorar a coerência do todo.

Como o governo pode antecipar as questões mais importantes do futuro? Como o pode iniciar ações proativas para reduzir riscos e melhorar a probabilidade de resultados mais favoráveis para a sociedade? Como melhor definir uma agenda ambiciosa e aproveitar o poder dos outros para alcançar resultados que promovam o interesse coletivo? Como criar e adquirir novas vantagens comparativas para a sociedade prosperar e adaptar-se mesmo no contexto de circunstâncias imprevistas e adversas?

Servir no século 21 implica reajustamento das funções de governo, organizações públicas e servidores públicos.

2.2 Servindo em um espaço público ampliado

Governar no século 21 implica servir em um espaço público ampliado⁵⁵. Governos que se valem da autoridade do Estado para agir por conta própria a fim de imporem soluções de políticas perceberão que tal prática é insuficiente⁵⁶. Novas abordagens serão necessárias. Isso requer trabalhar com base em uma definição mais ampla dos resultados públicos; uma visão expandida do papel do governo e uma apreciação dinâmica do domínio da administração pública.

Conquistando resultados públicos

Uma definição mais ampla dos resultados públicos contribuiria para a modernização da administração pública como um domínio de práticas e levaria a diferentes reformas do setor público. Resultados públicos são uma combinação de resultados cívicos e de políticas públicas (Vide Figura 1)⁵⁷. Ao contrário das organizações do setor privado ou da sociedade civil, as organizações públicas têm a responsabilidade de alcançar resultados de políticas públicas e fazê-lo de modo que contribua para a construção da capacidade coletiva, a fim de atingir melhores resultados públicos ao longo do tempo. Resultados de políticas públicas constroem credibilidade, enquanto os cívicos asseguram a legitimidade. Juntos, eles fornecem uma base de confiança⁵⁸.

- O papel das organizações do setor público é atingir os resultados de políticas públicas e resultados cívicos de crescente valor público.



Figura 1: Resultados públicos

As organizações públicas têm uma responsabilidade que se estende além da eficiência de suas atividades. A sua eficácia depende de sua contribuição para a construção da capacidade coletiva de atingir resultados públicos. Isso tem um número de ramificações:

- As organizações públicas devem posicionar e controlar sua contribuição no contexto mais amplo dos resultados do sistema e da sociedade. Resultados societários não podem ser reduzidos a uma dimensão. Eles incluem fatores como padrão e qualidade de vida, equidade intergeracional, bem-estar e satisfação de vida⁵⁹.
- Os administradores públicos devem explorar como mover a contribuição de sua organização ao longo das cadeias de valor, acrescentado das políticas públicas e resultados cívicos. Elas devem equilibrar melhores resultados das políticas públicas e melhores resultados civis, em especial quando melhores resultados cívicos constroem a capacidade da sociedade para alcançar melhores resultados públicos ao longo do tempo.
- As organizações públicas têm uma responsabilidade especial para melhorar os resultados cívicos – nomeadamente mediante a supressão das barreiras, como por meio da construção de rampas e da criação de plataformas modernas que facilitem o acesso e incentivem os cidadãos a assumirem um papel reforçado na concepção e prestação de serviços públicos e na cocriação de resultados públicos⁶⁰.

Resultados cívicos desempenham papel fundamental, uma vez que fornecem a base a partir da qual uma sociedade pode aspirar alcançar resultados de políticas públicas mais ambiciosos⁶¹.

Resultados cívicos incluem – mas não se limitam a uma cidadania ativa – comunidades empoderadas e valores cívicos que influenciam o comportamento na sociedade e incentivam a ação coletiva. Eles constroem capital social que contribui para o desempenho

geral da sociedade⁶². Sociedades pacíficas com instituições públicas que trabalham e uma sociedade formada por pessoas capazes e dispostas a colaborar e superarem suas diferenças estão mais bem-posicionadas para assumir riscos, inovar e adaptar-se a circunstâncias imprevistas⁶³. É por isso que reformas semelhantes levam a resultados muito distintos em diferentes países. É por isso que alguns países prosperam diante da adversidade, ao passo que outros não conseguem⁶⁴.

Algumas das práticas atuais e um número de sistemas do governo estão agindo como barreiras para alcançarem melhores resultados públicos. Um compromisso para buscar resultados públicos expressivos exigiria a transformação de alguns sistemas existentes e o desenvolvimento de outros. Algumas dessas medidas foram previamente discutidas em palestras e publicações disponíveis no sítio da NS6 e incluem⁶⁵:

- A necessidade de separar sistemas de controle voltados para a redução do risco de problemas de gestão daqueles sistemas de desempenho de informação destinados a melhorar a probabilidade de alcançar melhores resultados;
- A necessidade de um sistema de responsabilidade compartilhada para resultados em nível de governo que incentive a cooperação interinstitucional e
- Uma maior integração das decisões e implementação de políticas com um ciclo de aprendizagem que incentive a inovação e apoie a melhoria contínua.

Governo e governança

Um número crescente de resultados públicos estão fora do alcance se o governo trabalhar sozinho. Governar no século 21 estende-se além daquilo que o governo pode fazer sozinho e incorpora o que o ele pode fazer com os outros para servir ao bem público e ao interesse coletivo. Trata-se de uma busca do equilíbrio entre a autoridade do governo e o poder coletivo (vide Figura 2)⁶⁶.

O papel do governo implica uma busca de equilíbrio entre a autoridade do Estado e o poder coletivo para fazer avançar os resultados de maior valor para a sociedade.

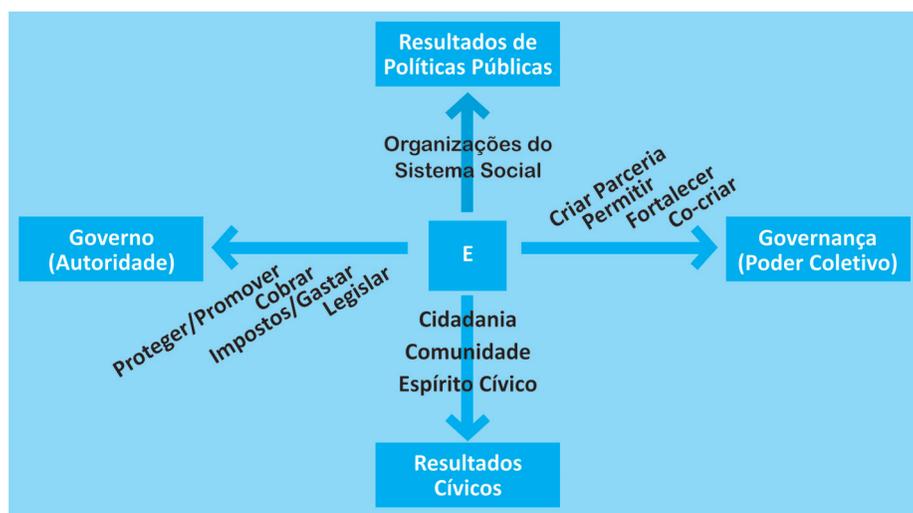


Figura 2: Governando em busca do equilíbrio

Sempre haverá casos em que o governo estará mais bem-posicionado para agir isoladamente, quando se pode enquadrar o tema e conseguir o resultado almejado por conta própria. Algumas funções regulatórias são ilustrativas disso (embora sejam frequentemente um passo intermediário para resultados mais amplos). O governo também pode atuar como *parceiro*. Isto requer responsabilidade compartilhada pelos resultados e mecanismos de resolução de conflitos⁶⁷. O governo pode igualmente facilitar e *capacitar* outros agentes na sociedade, o que requer cuidadosa combinação de incentivos e eficiente quadro regulatório⁶⁸.

Quanto mais dispersa a tomada de decisão e mais distribuído o exercício de poder, mais importante se torna o papel de gestão do governo.

Esse papel de gestão envolve o monitoramento, a previsão e a correção de curso quando o interesse coletivo assim o exige. O governo será o assegurador do último recurso sempre que o interesse coletivo estiver em jogo.

Os governos sempre serão os “seguradores de último recurso” quando o interesse público exigir.

A governança moderna é uma busca de equilíbrio entre a autoridade do governo e o poder coletivo; e entre as esferas públicas, privadas e civis, para alcançar resultados de alto valor público. Cada escolha tem consequências que devem ser compreendidas e consideradas na tomada de decisão. O excesso de autoridade do governo cria rigidez e uma sociedade frágil, não dissipa de forma suficiente o poder coletivo e aumenta os riscos sofridos pela sociedade. O desafio para o governo é otimizar o uso de sua autoridade para motivar a capacidade coletiva.

Isso dá origem a uma série de ramificações de organizações públicas e administradores privados:

- As organizações públicas devem considerar como a escolha do instrumento de política afeta a capacidade de alcançar resultados de políticas públicas e resultados cívicos. A prestação indireta de serviços mediante transferências, créditos fiscais ou o uso de terceiros é responsável pela maior parte dos gastos do governo atualmente⁶⁹. As organizações públicas devem compreender o impacto de ambos os serviços diretos e indiretos.
- Um número crescente de programas e serviços governamentais são etapas intermediárias para a obtenção de resultados de todo o sistema e da sociedade. Para melhorar as decisões públicas, as organizações públicas devem compreender a longa cadeia de resultados, que envolve várias instituições governamentais e múltiplos atores da sociedade.
- Há uma necessidade de reposicionar o papel do governo central para fornecer liderança e garantir a coerência no espaço interagencial e intergovernamental da moderna governança, em que múltiplos atores e vários níveis de governos estão envolvidos.

- Há também a necessidade de reposicionar o papel dos departamentos de linha como os centros de vastas redes de organizações, algumas no governo e algumas fora dele, contribuindo para o alcance de resultados comuns de políticas públicas. A estrutura vertical usada para a comunicação no que se refere ao exercício de autoridade delegada e ao uso de fundos públicos deve coexistir com várias redes para se chegar a resultados além do alcance de qualquer organização trabalhando sozinha⁷⁰.
- A governança moderna requer infraestrutura moderna de comunicação para compartilhar informações, cogerir e cocriar. É uma condição necessária para a inovação e melhores resultados públicos⁷¹.

Confrontados com desafios semelhantes, dois países podem optar por uma combinação diferente de instrumentos de política e um equilíbrio distinto entre a autoridade do governo e a confiança na força dos outros – e por boas razões. De início, as escolhas dependem da missão, das circunstâncias, da cultura e da capacidade do governo e da sociedade em cada país. Em seguida, os governos devem ser capazes de alinhar a adequada combinação de incentivos, apoio e mecanismos de fiscalização por trás das escolhas que fazem. A definição dos instrumentos de política e decisões sobre o equilíbrio entre o governo e governança é altamente contextual e circunstancialmente específica. Essas escolhas, no entanto, devem ser esclarecidas pela apreciação do leque de opções disponíveis e das consequências que diferentes opções implicam⁷².

Uma maior dependência sobre o poder coletivo para alcançar resultados públicos transformaria as práticas atuais. Por exemplo, seria necessário o reposicionamento dos sistemas de recompensas e de incentivos, incluindo os de remuneração por desempenho (onde existam) para apoiar as prioridades do governo e incentivar conquistas coletivas. O uso de sistemas de compartilhamento de informações em todos os âmbitos do governo reduziria o custo da coleta de dados e incentivaria inovações⁷³. A legislação departamental deve permitir e facilitar a cooperação externa e entre departamentos em vez de criar obstáculos intransponíveis.

Expandindo possibilidades

A administração pública acontece num largo espaço de possibilidades, que inclui regras, papéis e relacionamentos novos e convencionais, encorajando os governos a usarem sua autoridade para fortalecer o poder dos outros e perseguir resultados públicos que só podem ser alcançados coletivamente (vide Figura 3).

Nesse *espaço expandido de possibilidades*, os administradores públicos, os cidadãos e outros atores fazem parte de um sistema aberto e dinâmico de governança, em que as escolhas são feitas sobre a maneira de a autoridade do Estado ser mais bem utilizada para alavancar o poder dos outros, de forma a alcançar resultados de alto valor público.

A Figura 3 esquematiza o sistema dinâmico. O governo inicia ações por meio de programas e organismos públicos (linha 1). Enquanto eles aprendem a aproveitar “O poder dos outros” (linha 2), deparam-se com ampla gama de possibilidades, criando, assim, a perspectiva de alcançar resultados de crescente valor público (linha 3).

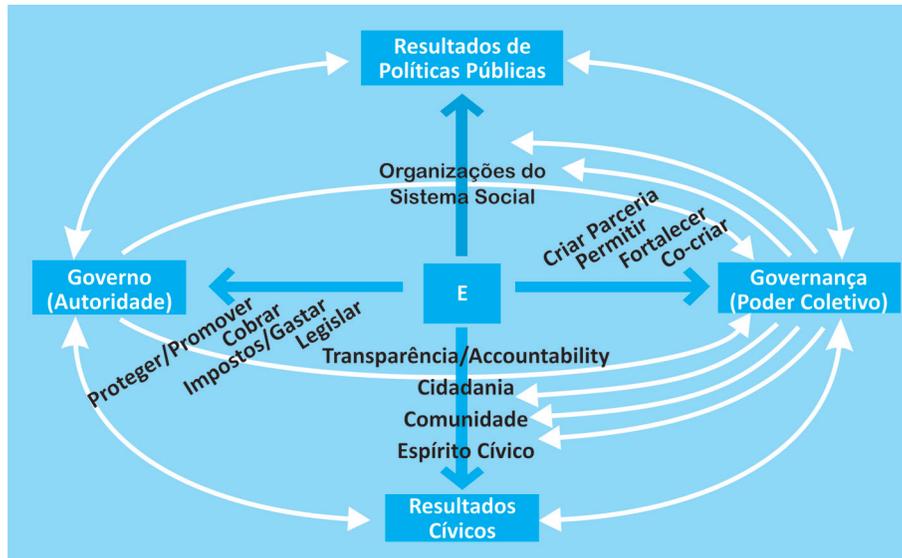


Figura 3: governando em um espaço público ampliado

Ver a administração pública dessa forma não diz aos governos o que fazer, mas pode ajudá-los a compreender o seu leque de opções e ajudar a esclarecer as consequências de diferentes escolhas. Isso remove o conforto da crença de que só existe uma melhor maneira de fazer as coisas.

Na conjuntura das linhas de força – entre autoridade pública, poder coletivo e o engajamento dos cidadãos – reside o maior potencial para inovação. É onde as questões, os fatores, os recursos e os atores podem se combinar de novas e diferentes formas para impulsionar a sociedade a seguir adiante. É onde os avanços e as descobertas poderiam tomar forma.

2.3 Servindo além do previsível

Governar no século 21 implica lidar com questões complexas no contexto imprevisível da economia global, da sociedade em rede e da frágil biosfera. Os governos são chamados a servirem além do previsível.

O governo deve ser capaz de proteger e promover o interesse coletivo em circunstâncias previsíveis e imprevisíveis.

No passado recente, os governos eram confrontados com ampla gama de riscos e crises que iam desde as pandemias e as crises financeiras aos desastres naturais. Ao mesmo tempo, houve avanços notáveis, como o mapeamento do genoma e a ascensão da Web 2.0 e das redes sociais.

Desde os anos 1980, o mundo tornou-se muito conectado, interligado e “plano”⁷⁴. Problemas locais podem rapidamente tornar-se problemas globais, que impactam localmente. Um número crescente de pessoas, grupos e organizações toma importantes decisões em um número crescente de lugares. A fragmentação está aumentando⁷⁵. Com a fragmentação e a interdependência, vem a incerteza.

Cada decisão e ação tem efeito limitado, mas o poder de múltiplas decisões que se deslocam na mesma direção pode mudar o curso dos acontecimentos à velocidade da

luz⁷⁶. Fenômenos emergentes surgem de uma vasta gama de interações e de forma repentina e inusitada⁷⁷.

A principal dificuldade dos governos ao enfrentarem questões complexas é que as organizações públicas não foram concebidas ou estruturadas para lidar com a complexidade e a incerteza. Sua força está em garantir estabilidade e maior previsibilidade na sociedade e na economia. O que é fonte de força na maioria das situações pode tornar-se deficiência em outras. As organizações públicas podem ser resistentes a mudanças e as estruturas de regulamentação existentes podem ter custosas consequências inesperadas. Basear-se em abordagens tradicionais significa que, quando confrontados com a complexidade, os governos veem a si mesmos em uma posição reativa, incapazes de antecipar-se ou detectar padrões emergentes de um cenário em transformação e, portanto, incapazes de intervir antes do tempo.

Os governos terão de melhorar sua capacidade de enfrentarem problemas complexos. Eles precisam da habilidade de explorar, de modo a antecipar e intervir de forma proativa em ações corretivas que podem reduzir os riscos ou melhorar os resultados. Eles também devem experimentar e aprender, a fim de ajudar as sociedades a criarem resiliência e adaptar-se às novas circunstâncias.

Na junção dessas linhas de força – entre autoridade pública, poder coletivo e engajamento ativo do cidadão – encontra-se o grande potencial para a inovação.

Os países com a melhor capacidade de antecipar e tomar ações corretivas terão significativa vantagem comparativa no futuro. Serão mais capazes de inovar, adaptar-se e prosperar em circunstâncias imprevistas. Eles estarão mais capacitados para mudar o curso dos acontecimentos a seu favor. Trata-se de um Estado afirmativo, capaz de proteger e promover o interesse coletivo em circunstâncias previsíveis e imprevisíveis.

Exploração

A maioria dos governos precisa melhorar sua capacidade de antecipação, em função da vontade de entrar em conversações exploratórias em todo o governo e fora dele. Quanto maior a abertura, maior a densidade de conexões entre governo e outros atores, e, logo, maior a chance de detectar tendências e fenômenos emergentes.

Alguns governos têm tradição de recolherem informações, analisarem conjecturas e planejarem cenários⁷⁸. Cingapura, por exemplo, usa uma abordagem transversal que combina planejamento de cenários com análise de conjecturas e o Reino Unido possui um “programa de previsão.” Muito pode ser aprendido com tais iniciativas.

Embora os dados e a tecnologia possam ajudar a antecipar novas tendências, o conhecimento mais importante não reside nos dados em si, mas nas *conversas* sobre o assunto – na interpretação e percepção moldadas pela linha de questionamento de vários atores. Trata-se de discernir prováveis padrões jamais vistos e de extrair significado a partir de informações difusas e conhecimento imperfeito. O trabalho exige a diversidade

de perspectivas decorrentes da interação de múltiplos atores. Suas ideias podem advir de conhecimentos tradicionais, de opiniões de especialistas e da memória institucional, e revelam padrões que proporcionam uma fonte de conhecimento “novo”. Esse processo tem importantes implicações para os governos:

- Os governos devem *abraçar a complexidade e aceitar a incerteza* como parte da realidade de governança no século 21, além de reconhecerem que têm papel fundamental a desempenhar na preparação da sociedade para os riscos potenciais e na melhora da probabilidade de alcançar resultados favoráveis.

- Os governos devem ser *capazes de distinguir os problemas difíceis, complicados e complexos*. Eles são diferentes e requerem tratamento diferenciado. Apesar de os problemas difíceis e complicados poderem ser abordados de uma forma mais ou menos convencional, esse não é o caso com os problemas complexos ou capciosos.

- Para tratar de questões complexas, as administrações devem adotar *uma abordagem na escala do governo*, de modo a capturar informações de uma ampla variedade de fontes e a facilitar o acesso a uma variedade de atores dentro e fora do governo. A melhor perspectiva sobre os fenômenos emergentes podem não necessariamente residir no governo: ela pode ser encontrada em redes sociais auto-organizadas e nas múltiplas relações dos cidadãos em suas comunidades de interesses dispersas local e globalmente⁷⁹.
- Para resolver problemas complexos, os governos devem melhorar a sua capacidade de explorar a inteligência coletiva da sociedade. Cidadãos e outros atores têm informações inestimáveis e podem fazer previsões e conceber soluções inovadoras⁸⁰.

- Os governos têm uma responsabilidade especial de assegurar que *os cidadãos se beneficiem do acesso* à infraestrutura de comunicação do século 21. Internet e acesso à banda larga são uma necessidade, por exemplo. Os governos capacitam as pessoas a participarem das áreas de escolha e a acessarem o conhecimento do mundo. Elas são uma condição necessária para a cocriação de resultados públicos. (A pobreza no século 21 não se limita à falta de comida, água e outros produtos básicos; trata-se também da privação ao acesso ao conhecimento do mundo.)⁸¹

A Web 2.0 e outras tecnologias estão dando ao governo os meios para explorar o inteligência coletiva da nossa comunidade global em rede. No entanto, o progresso nesse quesito não é uma conclusão que pode ser prevista com exatidão.

Essas ferramentas serão de limitado uso para a obtenção de resultados públicos, a não ser que os funcionários participem de conversas com os outros para partilharem conhecimentos e experiências, contribuirem para a contextualização das questões e compreenderem melhor a diversidade de perspectivas. O conselho de um especialista em serviço público profissional para os decisores de política não pode ser limitado ao conhecimento que reside no governo. Ele exige uma mistura de conhecimento coletivo e institucional.

Envolver os funcionários públicos em conversas exploratórias tem de ser conciliado com o princípio do anonimato, que regeu o comportamento dos agentes públicos em vários países no passado. O propósito deste princípio era manter secreto o conselho

profissional dos funcionários para garantir que o debate público se focasse na tomada de decisões políticas. A questão é como preservar tal princípio da melhor maneira, ao passo em que se assegura o acesso dos decisores políticos às melhores informações e *inteligência* disponíveis para aumentar a probabilidade de fazer “intervenções inteligentes” de maneira oportuna.

Esse é um *Estado afirmativo*, capaz de proteger e promover o interesse coletivo em circunstâncias previsíveis e imprevisíveis.

A resolução dessa questão está no cerne do futuro papel do serviço público profissional.

O engajamento dos servidores públicos em conversas exploratórias deve conciliar-se com o princípio do anonimato, o qual regeu o comportamento dos servidores públicos em vários países no passado.

Intervenção proativa

Melhorar a capacidade dos governos em antecipar questões emergentes ou oportunidades é o primeiro passo, mas só é útil se ele proporcionar o desvio ou redução dos riscos e aumentar a probabilidade de alcançar resultados desejáveis.

Intervenções proativas exigem o pensamento sobre sistemas para descobrir e compreender as diversas ligações dentro de sistemas e entre eles. Elas também demandam um foco de médio a longo prazo para introduzir medidas preventivas ou mitigadoras ou, até mesmo, adquirir novas vantagens comparativas. O governo frequentemente prescinde de ambos.

No mundo globalizado e interligado do século 21, o governo e as organizações públicas têm uma responsabilidade especial para explorar o impacto de escolhas políticas nos sistemas, na sociedade como um todo e ao longo do tempo.

Reflexão sobre os sistemas

A escala e conectividade dos sistemas complexos, das quais a sociedade depende, estão aumentando. Por exemplo, as cadeias de fornecimento que comportam a maior parte dos setores mundiais de alimentos, energia, transportes e comunicação são cada vez mais interligadas. Muitas cidades estão se tornando mais densamente povoadas, requerendo uma dependência cada vez maior dos sistemas globais para fornecer os recursos para operar e prosperar⁸². A economia, a demografia, o meio ambiente, a energia e o fornecimento de alimentos são sistemas globais cada vez mais interligados e essenciais para o bem-estar das pessoas⁸³. À medida que aumenta a conectividade, novas oportunidades são criadas, mas a probabilidade de que haja grandes falhas também aumenta. A literatura fala das “robustas, porém frágeis”, redes⁸⁴.

A crescente integração e conectividade de sistemas complexos significa que a reflexão sobre sistemas é criticamente importante para as intervenções inteligentes. As falhas de políticas públicas ocorrem quando as decisões políticas são feitas a partir de uma perspectiva afunilada e deixam de apreciar os vínculos entre sistemas sociais, físicos e econômicos. Um exemplo bem conhecido é uma política pública destinada a incentivar a produção de etanol como um substituto de petróleo, sem considerar (ou entender) as ramificações do uso do solo, de abastecimento de água e dos preços alimentos.

Falhas de políticas públicas ocorrem quando decisões políticas são feitas por uma perspectiva estreita e deixam de apreciar as ligações entre sistemas sociais, físicos e econômicos.

Um visão de longo prazo

Com questões complexas, os riscos podem surgir durante um longo período, abrangendo anos, décadas... Ou mais. Um dos desafios mais difíceis para os funcionários públicos é estabelecer prioridades que equilibrem os imperativos políticos de curto prazo com as necessidades e as oportunidades de médio a longo prazo.

O foco de curto prazo das empresas e outros atores da sociedade pode desencorajar a prevenção de alguns riscos a longo prazo, exacerbar outros e evitar a possibilidade de capturar algumas oportunidades emergentes. Fatores sociais e culturais podem também desempenhar papel importante, facilitando ou inibindo a intervenção precoce. Indivíduos e comunidades variam em sua cultura de risco e em seu grau de aversão a ele. A manutenção de um enfoque de longo prazo é particularmente difícil quando os riscos só podem ser evitados ou os benefícios só podem ser concretizados mediante a imposição de custos a curto prazo para a sociedade.

Alguns países adotaram medidas para definir prioridades de longo prazo. Por exemplo, a comissão multipartidária do parlamento finlandês para o futuro parece estar pelo menos 10 anos à frente. O trabalho dos acadêmicos nacionais dos EUA por meio do seu Conselho Nacional de Pesquisa também é digno de nota. Muito poderia ser aprendido com essas experiências.

No final, é responsabilidade do governo definir prioridades. As boas administrações deverão chegar a um acordo sobre ações de curto prazo e decisões que ajudarão a sociedade a adaptar-se e a prosperar no médio e longo prazo mais frequentemente que outras. A discussão pública em um clima de abertura pode ajudar a forjar um amplo consenso eaumentar a consciência e a tolerância pública em relação ao fardo de curto prazo em troca de algum ganho a médio e longo prazo.

Desenvolver novas capacidades ou adquirir novas vantagens comparativas para a sociedade adaptar-se e prosperar em circunstâncias mutantes pode exigir anos de esforço sustentado. Os resultados podem tornar-se visíveis apenas ao longo do tempo, mas faz uma diferença significativa no longo prazo.

Trabalhando em escala

Finalmente, a agilidade de trabalhar em várias escalas (e por meio delas) irá aumentar a probabilidade de sucesso das intervenções preventivas. Problemas complexos podem manifestar-se em várias escalas e atravessar diferentes escalas.

Eles podem restringir-se a nível local por um longo tempo antes de assumir uma forma mais perigosa, com potencial de globalização. Algumas questões evoluem lentamente antes de chegarem a um ponto de inflexão. A questão local sob a responsabilidade das autoridades em dado momento poderá tornar-se, em outro, um problema global que requer a intervenção dos governos nacionais e organizações internacionais. As pandemias, por exemplo, primeiramente se manifestam em nível local antes de adquirir potencial globalizante; um conflito local pode tornar-se um regional que exija intervenção da comunidade internacional.

Os governos em geral trabalham em escala única (municipal, subnacional ou nacional), de acordo com sua competência constitucional e o mandato do eleitorado. Os governos precisam desenvolver novas formas de cooperação entre eles, de modo a garantir ações coordenadas e a intervir ao nível mais factível à consecução dos resultados desejados. Experimentação e testes-piloto em pequena escala podem acelerar o aprendizado e ajudar a moldar uma resposta política mais completa.

Adaptação

Não obstante os esforços dos governos e dos cidadãos para explorar, inovar, prevenir, antecipar-se ou fazer ajustes, acontecimentos imprevistos surgirão e choques imprevisíveis ocorrerão.

O papel dos governos no século 21 estende-se para a construção da resiliência das respectivas sociedades para adaptar-se, absorver os choques, aceitar a mudança e prosperar em circunstâncias previsíveis e imprevisíveis.

Ideias sobre como o governo pode estimular a resiliência têm sido desenvolvidas desde os anos 1990, particularmente no que diz respeito à gestão de crises, segurança e preparação para emergências⁸⁵. Os campos de estudos da ecologia e do meio ambiente, que têm um histórico mais longo de pesquisas sobre resiliência, são boas fontes de inspiração⁸⁶.

Alguns impactos podem ser previstos, mesmo que apenas como probabilidades. Construir resistência implica planejar, prevenir e antecipar-se a esses choques, além de identificar e mitigar as principais vulnerabilidades associadas a eles⁸⁷.

Alguns choques não podem ser previstos, evitados ou mitigados. Além disso, a mudança é inevitável e pode ser saudável, ainda que os benefícios e os custos venham a ser distribuídos desigualmente⁸⁸. Adiar mudanças pode aumentar o risco de crises de grande escala posteriormente⁸⁹.

O papel do governo estende-se para promover a resiliência da sociedade, o que significa construir a capacidade coletiva para aprender e adaptar-se, e garantir uma distribuição mais equitativa dos riscos.

A resiliência não pode ser alcançada por indivíduos, organizações ou governos trabalhando sozinhos⁹⁰. Sociedades resilientes têm pelo menos duas características importantes:

- Uma *cidadania ativa*, composta de uma massa de pessoas críticas com motivação, habilidades e confiança suficientes para tomar as medidas que atendam às necessidades de suas comunidades; e sólidas *redes de grupos da comunidade* com a capacidade de reunir ampla gama de pessoas para identificar as necessidades da comunidade e mobilizar recursos como apoio a soluções comuns⁹¹.

Estas aptidões são desenvolvidas com experiência e prática. Uma abordagem participativa das decisões de políticas públicas e implementação de políticas ajuda a construir a capacidade de adaptação coletiva. A participação do público, o envolvimento do cidadão e abordagens de governança compartilhada fornecem poderosos reforços para a resiliência, especialmente se as abordagens encorajam ações e tomadas de decisão no nível da comunidade⁹². Lidar com problemas em nível local também previne que os problemas se recrudescam e alastrem para todo o sistema social até que se tornem crises de grande magnitude⁹³.

A resiliência e a capacidade de adaptação desenvolvem-se a partir da experiência e da prática aprendida⁹⁴. Elas tomam forma com base nos laços e relações construídas ao longo do tempo entre pessoas, organizações, comunidades e governos que aprenderam a trabalhar juntos e a contar uns com os outros. A resiliência baseia-se no estoque de confiança, compreensão mútua, conhecimento e *know-how*, que permite às pessoas agir, aprender, adaptar-se e evoluir coletivamente⁹⁵.

Os governos podem fazer muito para construir a capacidade de adaptação dos cidadãos e comunidades. Experimentação e testes-piloto em pequena escala podem acelerar a aprendizagem, incentivar a inovação e ajudar a moldar uma resposta política mais completa. Apoiar eventos pode melhorar o aprendizado coletivo. Acelerar a transferência de conhecimento e *know-how* entre os atores pode facilitar a adaptação.

Teoricamente, os administradores públicos também podem fazer muito para melhorar a capacidade de adaptação de suas organizações mediante a manutenção de um nível estratégico de redundância e dedicação de recursos para a experimentação, pesquisa e inovação. Eles podem criar “espaços seguros” ou incubadoras que oferecem ambiente hospitaleiro para a experimentação e inovação. Na prática, esses recursos são muitas vezes os primeiros alvos de cortes, quando a necessidade de redução de despesas aparece, e isso ocorre mesmo em países onde a retórica sobre a necessidade de inovação e renovação no serviço público é a mais intensa.

Nenhuma organização privada que depende de conhecimentos e ideias poderia durar sem uma forte função de “pesquisa e desenvolvimento”. Nenhuma instituição tem potencialmente mais impacto sobre o desempenho futuro de um país ou sobre o bem-estar dos cidadãos do que as organizações públicas. Há uma necessidade de investimento em setores destinados a servir ao bem público e ao interesse coletivo. Finalmente, o fato requer uma apreciação de que ‘menos governo não se equipara a melhor governo’ – um capaz de servir ao interesse coletivo em circunstâncias previsíveis e imprevisíveis.

A resiliência não pode ser adquirida por indivíduos, organizações e governos trabalhando sozinhos.

2.4 Servindo no século 21

A Administração Pública e a maioria das instituições públicas nasceram entre o final do século 19 e o início do 20 – período caracterizado pela revolução industrial, pela ascensão das burocracias profissionais e especialistas e pela influência da gestão científica. O contexto encorajou a codificação e a padronização, além da produção e consumo em massa. Igualmente, contribuiu para grande progresso e realizações significativas.

A abordagem para a resolução de problemas incentivou a especialização. Isso levou a várias separações – entre o mercado e o Estado, os governos e os governados, a política e a administração. A abordagem incluía a separação entre o aconselhamento de políticas públicas, a decisão política e a implementação de políticas públicas, além de uma delimitação rigorosa do papel de órgãos públicos associados a um também rigoroso regime de prestação de contas para o exercício da autoridade e para o uso dos fundos públicos. Essa técnica é particularmente relevante para o desempenho eficiente das tarefas previsíveis em um ambiente relativamente estável. O modelo de serviço público do pós-guerra foi baseado em uma prestação de serviços públicos profissionais para os cidadãos. Melhores cuidados de saúde significavam mais hospitais, melhor educação... mais professores, ruas mais seguras... maior policiamento.

Em todo o mundo, os governos estão se esforçando para adaptarem-se às rápidas mudanças do quadro da sociedade moderna e dos imperativos de servir no século 21. A luta nada mais é que uma nova exploração de como reconectar instituições públicas, o processo político e o domínio público em expansão. Os governos são confrontados imediatamente com a dificuldade de transformação da era industrial para a era da informação, de um modelo mecanicista de organização para um modelo organicista, com ênfase na conectividade, de um modelo de produção baseado no serviço *aos cidadãos* para a criação de valores *com os cidadãos*. A saúde e a segurança públicas, uma população educada dependem tanto (e talvez mais) do papel ativo de múltiplos atores e da contribuição ativa dos cidadãos em casa e em suas comunidades quanto das ações do governo. Além disso, essas consequências estão interligadas.

A administração pública está tomando forma em um espaço de possibilidades em expansão. Os funcionários públicos, cidadãos e outros atores formam parte de um *sistema dinâmico* de governança, em que as escolhas são feitas de forma a contribuir ou impedir a obtenção de resultados públicos e em que as ações de cada ator condiciona o comportamento dos outros.

O ciclo evolutivo de administração pública

A administração pública está tomando forma em um ecossistema de complexos sistemas interrelacionados, que coexistem e onde dimensões sociais, econômicas, culturais, técnicas e globais influenciam uma à outra⁹⁶. As instituições públicas evoluem com a sociedade, e contribuem para a evolução dela.

Olhar para a administração pública dessa forma oferece uma maneira diferente de pensar sobre o papel do governo e uma forma alternativa de ver o mundo. Ela pode

ajudar os governos a explorarem novas formas de obtenção de resultados públicos, novos tipos de relacionamentos e novos modelos organizacionais. Pode ajudá-los a descobrirem as várias facetas de uma narrativa emergente da administração pública mais bem-alinhada com a realidade de servir neste século e mais capacitada para apoderar-se das ideias e da sabedoria que a experiência proporciona.

A administração pública incorpora história, tradições e convenções. Inclui o respeito ao Estado de Direito, ao devido processo legal, à responsabilidade pelo exercício do poder e pelo uso de fundos públicos, e uma expectativa de que os titulares de cargos públicos demonstrarão probidade, integridade e imparcialidade. Juntos, esses e outros fatores contribuem para a edificação da capacidade institucional do Estado. As instituições públicas sustentam o aparato estatal no que diz respeito a fazer cumprir as leis e os impostos, e a gastar sem “vazamentos” ou corrupção. Elas garantem um adequado grau de separação entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; elas agem de uma forma que merece a confiança do pública. Isso representa a base sólida para uma sociedade funcionar bem.

Instituições proveem a sociedade com uma constituição normativa e incorporação dos sistemas sociais que tem evoluído lentamente ao longo do tempo. As instituições conservam os aspectos que a sociedade considera dignos de conservação. Elas contribuem para a estabilidade e reduzem a incerteza. Construir organizações públicas sólidas leva anos; mantê-las e protegê-las é um processo que nunca termina. Elas evoluem lentamente, e assim deveriam.

As instituições públicas dependem dos organismos públicos para alcançarem resultados, e *devem ser capazes de mudar rapidamente* e, pelo menos, acompanhar as mudanças na sociedade. Os órgãos públicos precisam cumprir sua missão, apoiar as prioridades em transformação do governo e explorar novas e melhores formas de alcançar resultados públicos. *As instituições* Quando as organizações estão imobilizadas em um modelo fixo a despeito das mudanças em torno delas, elas tornam-se vítimas de uma armadilha de rigidez, em que elas usam toda a sua energia para preservar o *status quo*, a um custo cada vez maior para a sociedade; ou em uma armadilha de pobreza em que nenhum recurso é reinvestido para adaptar-se e renovar. Sua relevância diminui.

O desafio constitui-se em descobrir como as instituições públicas e organizações que contribuem para a estabilidade também podem ser usadas para reduzir os riscos associados à exploração de um território desconhecido. Como as organizações podem ser usadas como base para explorar ideias inovadoras, tornando-se plataformas para a colaboração e a mobilização de outros atores como criadores de valor⁹⁷? Como combinar de novas formas os sistemas abertos e fechados, espaços públicos e privados, colaboração e comércio⁹⁸?

O modelo de organização pública no futuro deve ser fechado em alguns aspectos para conservar valores públicos. E deve ser aberto em outros para integrar e explorar o poder de novas ideias a fim de servir aos cidadãos como usuários e capacitar-lhes como cocriadores.

Após a prescrição do século XX para os gestores “planejar, organizar, dirigir e controlar”, o ciclo virtuoso da moderna governança no século 21 pode ser o de “, pesquisar, adaptar, conservar e explorar”. (Vide Figura 4)

A administração pública está tomando forma em um espaço público ampliado e em um espaço de possibilidades em expansão.

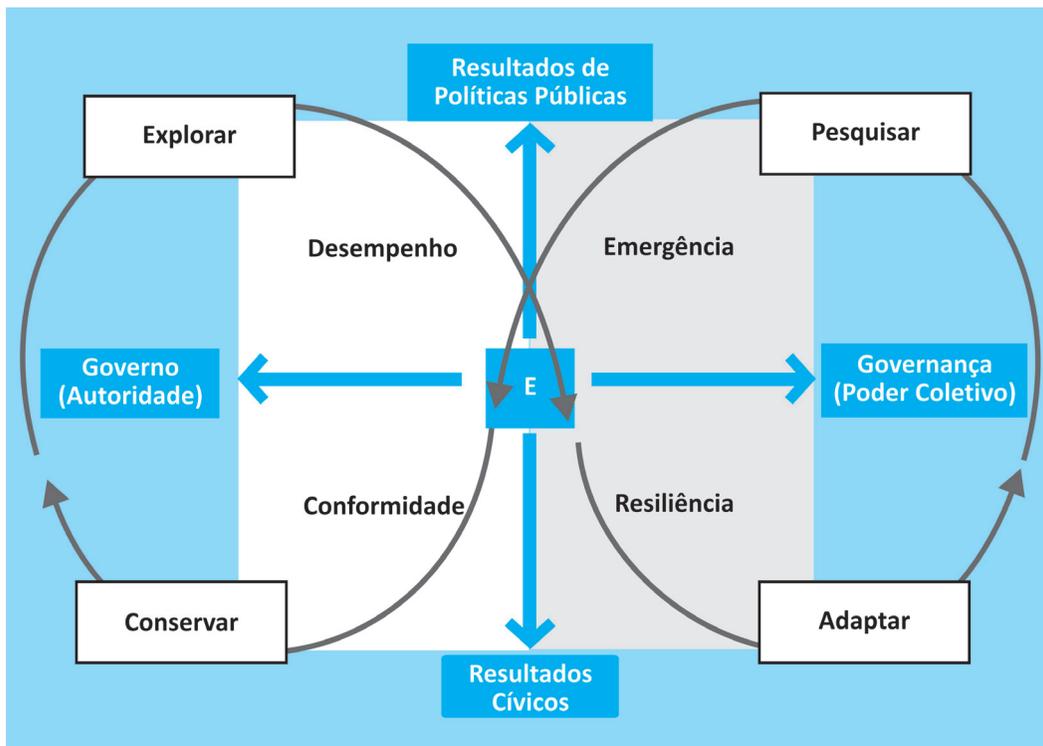


Figura 4: A administração pública como um sistema adaptativo

O desafio consiste em descobrir como instituições e organizações públicas que contribuem para a estabilidade também podem ser utilizadas para reduzir os riscos associados à exploração de um território desconhecido.

Parte 3:

Em busca de um novo quadro normativo

Ao longo de 2010, o foco foi no aprofundamento, enriquecimento e continuação do debate das ideias, conceitos e argumentos relacionados ao Projeto Nova Síntese.

Tal método foi desenvolvido por meio de três estratégias principais:

- um programa de pesquisa, incluindo estudos de caso;
- uma série de mesas-redondas internacionais; e
- diálogo contínuo e deliberação.

Os trabalhos resumidos neste documento ajudaram os participantes a entrarem na discussão por meio de qualquer uma dessas vias.

Os coordenadores do país foram os patrocinadores do projeto em 2010. Eles lideraram em tarefas de pesquisa, desenvolveram estudos de caso, organizaram mesas-redondas internacionais, bem como incentivaram o diálogo e deliberação dentro e fora da Rede NS6.

A equipe do projeto, por sua vez, desviou a atenção para prestar apoio e *feedback* à rede. Ela também tentou sintetizar e refletir de volta para os participantes as principais conclusões que surgiram.

3.1 Programa de pesquisa

Com base no programa de pesquisa descrito na primavera de 2009, os países membros estabeleceram planos levando em conta seus interesses e capacidades fundamentais e começaram o trabalho. Esses esforços deram frutos ao longo de 2010, alimentando a discussão e o debate das mesas-redondas internacionais e contribuindo para o resultado geral. Os planos de pesquisa de cada país estão esboçados abaixo.

Austrália

A parceria na Austrália buscou tarefas de pesquisa em três áreas essenciais, que incluíram explorar as ramificações da escolha dos instrumentos de políticas incumbidos ao governo e da entrega de resultados públicos; rever os esforços de engajamento dos cidadãos e os resultados que podem advir disto; e explorar conceitos e ideias que possam orientar os profissionais que estão trabalhando em condições de complexidade e incerteza.

A Austrália contribuiu com dois estudos de caso aprofundados. Um examina a Autoridade de Reconstrução e Recuperação de Matas Incendiadas do estado de Victoria,

agência formada após incêndios florestais devastarem várias comunidades e matando 173 pessoas em 2009. Por meio das lentes de emergência e resiliência, esse estudo de caso foca-se em como o governo pode trabalhar com os cidadãos e as comunidades para recuperar-se de uma catástrofe natural devastadora. O segundo estudo de caso discorre acerca dos acordos financeiros intergovernamentais do governo australiano. Através das lentes de desempenho e de emergência, ele explora as implicações do desenho institucional, governança, medição de desempenho e força de trabalho, e as capacidades da força de trabalho no desempenho dos governos em situações previsíveis e imprevisíveis.

Brasil

Dada a história única da governança do Brasil e suas atuais ambições e desafios, a parceria brasileira se concentrou na forma como os governos têm implementado a gestão de desempenho e reportado práticas em vários níveis – agência, sistema, sociedade – e como isso incentiva os profissionais a posicionarem as contribuições de suas organizações, identificando práticas bem-sucedidas na gestão de redes definidas dentro e fora do governo na prestação de serviços públicos, além de buscar práticas em que o engajamento do cidadão, a governança participativa e o capital social contribuem para a resiliência.

A parceria brasileira contribuiu com dois estudos de caso. O primeiro concentra na construção do Sistema Único de Saúde; e o outro analisa a implementação do Bolsa Família. Ao analisar esses projetos pela lente do cumprimento, desempenho, emergência e resistência, os estudos de caso contribuem para uma compreensão de como a inteligência coletiva e a inovação social podem contribuir para enfrentar os complexos problemas públicos. No caso da Sistema Único de Saúde, o caminho da inovação coletiva partiu da sociedade civil para o governo; com o Bolsa Família foi o caminho inverso.

Canadá

A parceria canadense selecionou trabalhos de pesquisa que se relacionaram estreitamente com a mesa-redonda internacional sobre obtenção de resultados sociais e cívicos que o país irá sediar. A parceria explora a forma como os governos têm implementado práticas de relatórios de desempenhos em todo o sistema e sociedade e como os profissionais posicionam o trabalho de suas organizações nesses sistemas de informação. O país também investigou como os governos têm feito ajustes de responsabilidade compartilhada e de partilha de riscos quando vários setores estão envolvidos na produção de resultados públicos.

O Canadá forneceu dois estudos de caso em profundidade. Um se focou na Parceria Estratégica para a Falta de Moradia, programa baseado na comunidade que incorpora abordagens locais e parcerias intergovernamentais para fornecer alojamento – condição prévia para resultados socioeconômicos e para participação integral na sociedade por cidadãos com uma mistura complexa das desvantagens sociais e econômicas. O outro estudo incide sobre imigração e colonização, em particular, o reconhecimento de

credenciais externas e o impacto dessa questão sobre a integração do mercado de trabalho. Ambos os estudos abordam os resultados de políticas públicas no âmbito do sistema e da sociedade à luz dos arranjos de governança colaborativa em múltiplos níveis.

Holanda

A Holanda traçou um programa que se concentra principalmente nas questões de emergência e resiliência na governança e administração pública. Isso incluiu explorar os principais conceitos e ideias sobre como ajudar os profissionais a confrontarem questões públicas complexas, e sobre como as organizações públicas podem tornar-se mais ágeis e responsivas. A proposta holandesa também investiga as habilidades, competências e sistemas que melhoram a capacidade dos profissionais e das organizações públicas de antecipar questões públicas emergentes.

Para esses fins, a Universidade Erasmus produziu artigo de revisão sobre a emergência e administração pública. O estudo trata de conceitos teóricos como a capacidade de antecipação, “bricolagem”, estratégia emergente e incrementalismo lógico. Ele também discute as relações entre emergência em um contexto do setor público e cumprimento, desempenho e resiliência.

A Holanda conduziu uma série de estudos de caso. O primeiro se concentra em Casas de Abrigo do Governo, espaços de prestação de serviços em que a segurança e as instituições públicas e não públicas compartilham informações e conhecimento em direção ao objetivo comum de segurança pública.

O país constatou que as Casas de Abrigo do Governo representam um exemplo útil de novas formas de antecipar e tratar questões emergentes de segurança pública e se elas correspondem às expectativas de desempenho e cumprimento. O outro caso abrangeu os Programas Ministeriais, em que colaborações formais entre vários ministérios são organizadas em torno de temas transversais. Ele investiga se os ministérios representam formas úteis de criar um governo mais antecipativo e sensível e se eles melhoram o desempenho. Esses estudos contribuem para um entendimento de como a inteligência coletiva e a inovação social podem ser aproveitadas para abordar complexas questões públicas. Outro estudo de caso sobre a Renovação Urbana de Rotterdam e dois minicase sobre o engajamento do cidadão ilustraram como o governo holandês usa da sua autoridade e recursos para capacitar os indivíduos e comunidades a serem mais resistentes face a questões complexas.

Cingapura

Cingapura concentra a maior parte dos seus esforços em pesquisas relacionadas à emergência e à resiliência, que têm exercido fascínio sobre eles por algum tempo. O país contribuiu para trabalhos sobre inteligência coletiva e inovação do setor público, como os governos trabalham por meio de redes, o papel do capital social e redes comunitárias; e as competências e os sistemas necessários para a construção da capacidade do governo na gestão da complexidade.

Cingapura colaborou com dois estudos de caso. Um abordou a resposta do país ao vírus H1N1, situação que não foi apenas uma emergência de atenção à saúde, mas também de impacto, afetou o turismo e a economia. Sob a perspectiva da emergência e da resiliência, o país explorou a maneira como o governo em geral operou com informação imperfeita e em um ambiente imprevisível e complexo e a natureza dos esforços coletivos da comunidade internacional, redes sociais e indivíduos cidadãos. O segundo caso fala da colaboração do Serviço Penitenciário de Cingapura com a rede ação comunitária para a reabilitação de ex-reclusos (Care), a qual comporta as principais agências comunitárias e governamentais responsáveis pela reabilitação e reintegração dos ex-agressores. Esse estudo analisa como um órgão estratégico executor do direito aproveitou as redes sociais e os cidadãos engajados para melhorar taxas de reincidência. Ele ilustra uma perspectiva alargada do governo (desde a atuação isolada até o aproveitamento do poder da sociedade) para otimizar tanto resultados sociais quanto cívicos.

Reino Unido

A parceria com o Reino Unido teve interesse sobretudo nas complementaridades, tensões e contradições existentes entre as ideias e práticas associadas ao cumprimento, desempenho, emergência e resiliência na administração pública, e como otimizar o sistema de administração pública que incorpore todos os quatro.

Dois estudos de caso deram vazão a esse interesse. O primeiro, sobre a saúde e a obesidade em crianças, aborda as tensões entre um sistema de saúde centralizado e orientado à produção, que enfatiza o cumprimento, e a necessidade de promover resultados em saúde, incluindo mudança de comportamento para a promoção de pessoas saudáveis e resilientes. O estudo explora as adaptações e transformações necessárias para promover resultados de saúde e pessoas saudáveis e resilientes. Um segundo estudo observa um programa revisitado do Ministério da Justiça voltado para a situação de risco dos jovens e de suas comunidades em Swansea. Valendo-se das teorias sobre cumprimento, desempenho e resiliência, o caso foca o excesso de ênfase sobre o cumprimento que pode existir em tais programas e como isso pode levar a uma falta de ênfase no desempenho e na resiliência da pessoa e da comunidade.

3.2 Mesas-redondas internacionais

Ao longo de cinco mesas-redondas internacionais, especialistas mundialmente renomados e profissionais sêniores de vanguarda reuniram-se para dar substância prática a uma nova síntese da administração pública. Para aprofundar e enriquecer a síntese, os especialistas exploraram os temas do Projeto Nova Síntese em um “espaço seguro”, que promovesse a livre troca e a cocriação.

Entre os impulsos estratégicos do Projeto Nova Síntese, as mesas foram espaços para a expressão plena da colaboração internacional. Elas examinaram, de forma sistemática, as questões temáticas centrais para o Projeto Nova Síntese. Pensadores e profissionais renomados exploraram as pesquisas e estudos de caso e buscaram determinar os resultados que pudessem formar a base de trabalhos futuros.

As mesas-redondas foram sequenciadas de modo que os conhecimentos decorrentes delas fosse, cumulativos. Relatórios foram produzidos a partir de cada mesa-redonda e disponibilizados em tempo real para que os participantes pudessem se preparar..

Essas encontros foram uma jornada disciplinada de descoberta e de cocriação e podem pode se tornar uma fonte de inspiração para a forma como a investigação coletiva é conduzida.

Mesa-redonda 1: Emergência e resiliência - significativas implicações, práticas e princípios

Haia, 24-26 de Março de 2010

Os governos são cada vez mais requisitados a servir em circunstâncias altamente complexas e incertas, em que as questões públicas regularmente surgem como surpresas e exigem respostas igualmente instatâneas. Isso transforma o papel do governo e a relação entre governo e sociedade. Enfatiza a necessidade de abordagens mais ágeis, inovadoras e adaptáveis sobre a governança e a administração pública.

A mesa-redonda explorou o significado de “emergência” para a administração pública e como são as abordagens emergentes na prática. Abordou a “resiliência”, a que o conceito diz respeito na administração pública e como ela pode ser promovida na sociedade. Também observou como redes sociais, inteligência coletiva, inovação social e outras práticas relacionadas podem ajudar o governo a antecipar-se aos desafios, fazer intervenções inteligentes e adaptar-se às mudanças, e como tais práticas podem ajudar o governo no relacionamento com os cidadãos e outros atores de novas maneiras para alcançar melhores resultados públicos e criar resistência coletiva. A mesa discorreu sobre as implicações desses conceitos e práticas para os governos, organizações públicas, servidores públicos e resultados públicos. Por fim, buscou princípios orientadores que possam ajudar aos profissionais que servem em circunstâncias complexas e incertas.

Mesa-redonda 2: Resultados públicos – sociais e cívicos

Ottawa, 4-5 Maio, 2010

A busca por resultados públicos é cada vez mais exigente e multidimensional. Ela envolve, ao mesmo tempo, questões e intervenções em nível local, regional, sub-nacional, nacional e global. Os administradores públicos precisam interagir mais extensivamente com outros dentro e fora do governo para construir a capacidade no governo e na sociedade de alcançar resultados ao nível do sistema e da sociedade.

A mesa-redonda explorou as maneiras pelas quais o governo pode comportar tanto resultados em níveis micro quanto resultados de todo o sistema e da sociedade, incluindo a prosperidade econômica, o bem-estar, a satisfação de vida e a equidade intergeracional. Também apontou aquilo que, aprendido na prática, pode reforçar a mencionada versatilidade.

O encontro examinou a atual experiência, pesquisa e prática sobre quando e como envolver os cidadãos e as comunidades a fim de melhorar os resultados públicos. E olhou para os *trade-offs* e princípios envolvidos que podem servir de apoio às ações dos profissionais em relação ao engajamento do cidadão e da comunidade.

Abordou os impedimentos para atingir melhores resultados públicos e as possíveis transformações necessárias. Isso inclui formas de separar os regimes de controle dos regimes de gestão do desempenho e os meios para criar sistemas de responsabilidade compartilhada dos resultados do sistema e da sociedade para ajudar a moldar uma agenda de política pública que possa ser amplamente aceita e perseguida. Na ocasião, foi aprofundado pensamento tradicional e práticas institucionais que mantêm uma rígida separação entre servidores públicos profissionais, funcionários públicos e autoridades políticas ou eleitas podem ser revisto, de modo a trazê-lo para um ciclo de aprendizagem mútua a fim melhorar os resultados públicos.

Mesa-redonda 3: Governança no século 21 — usando a autoridade do governo e o poder coletivo

Rio de Janeiro, 13-14 de Julho, 2010

A governança no século 21 deve acomodar um espaço público ampliado em que o interesse coletivo possa ser visto de maneira dinâmica e complexa. Por meio de suas vozes e ações, diversos atores de toda a sociedade ensejam uma expressão coletiva de interesse que informa o uso da autoridade do Estado e recursos, os quais, por sua vez, podem ser usados para alavancar as ideias coletivas e apoderar diversos outros atores da sociedade de forma a atingir resultados públicos.

Com base nas atuais pesquisas, experiências e práticas na governança moderna, a referida mesa-redonda explorou a maneira como um espaço público ampliado poderia ser acomodado e como a autoridade do Estado e os recursos podem ser utilizados para alavancar o poder coletivo. Observou quais os efeitos dessas práticas de governança com respeito aos resultados públicos e as implicações dessas para o governo, as organizações públicas e os servidores públicos.

A mesa descreveu as ramificações do uso da autoridade do governo e os recursos para engendrar o poder coletivo, em particular o significado da liderança/papel de tutela, como este pode ser mais bem aproveitado e quais as implicações para as relações entre os governos, com o setor privado e com a sociedade civil no que diz respeito à necessidade de antecipar, ajustar e assegurar a partilha equitativa de riscos. Por fim, assinalou os princípios orientadores que guiam as ações dos titulares de cargos públicos na tomada de decisões e iniciativas.

Mesa-redonda 4: Preparando o governo para servir além do previsível

Cingapura, 21-22 de setembro de 2010

Os governos servem em um contexto cada vez mais imprevisível: eles enfrentam questões públicas, cujos resultados são incertos. Como consequência, eles precisam melhorar a capacidade de antecipar tendências, riscos e oportunidades para iniciar intervenções proativas. Eles também precisam reforçar as capacidades deles e da sociedade de inovar e adaptar-se, de modo a aumentar a probabilidade de alcançar resultados favoráveis.

Com base em experiências passadas e em práticas de liderança, essa mesa-redonda examinou a maneira pela qual os governos podem aumentar sua capacidade de antecipação e as implicações de melhorar a capacidade de antecipação para o centro dos governos e para os departamentos.

Melhorar a capacidade antecipativa implica o dever dos funcionários do governo de engajarem-se em múltiplas conversas exploratórias dentro e fora do governo para beneficiar-se da inteligência coletiva, estruturar questões e entender melhor a perspectiva dos outros sobre as novas tendências. A mesa-redonda enfatizou os desafios que o processo apresenta para o governo e os funcionários públicos e como eles podem ser superados. Discorreu sobre como a experimentação, os projetos-piloto e microintervensões em níveis locais podem acelerar o aprendizado coletivo e estimular a inovação. O evento analisou quando e como essas e outras medidas relacionadas podem contribuir para a capacitação com o intuito de atingir melhores resultados públicos e quais princípios podem orientar o trabalho dos titulares de cargos públicos a esse respeito.

Com base nos resultados das três primeiras rodadas, a mesa-redonda tratou da forma como os governos podem construir a resiliência e a capacidade adaptativa da sociedade. E analisou a que se assemelha um governo que é capaz de antecipar e explorar um território desconhecido, que forças-chave seriam necessárias para a confiança nos âmbitos das instituições públicas, organizações públicas e agentes dentro e fora do governo para reduzir riscos e incertezas.

Mesa-redonda 5: A Nova Síntese e implicações das reformas e renovações no setor público

Londres, 16-18 de Novembro de 2010

A estrutura conceitual da nova síntese esboça um futuro da governança e da administração pública, que inclui a continuidade e a mudança profunda. Uma nova síntese, portanto, tem implicações significativas para a reforma do setor público e para a renovação.

A mesa-redonda investigou como as ideias e práticas abordadas no Projeto Nova Síntese servem para descrever sistemas dinâmicos e integrados de governo e governança; como vários sistemas devem trabalhar juntos no futuro, as tensões, contradições e complementariedades que existem entre sistemas e como elas podem ser conciliadas na teoria e na prática para produzir resultados de maior valor público daqui para frente.

O encontro também examinou o significado das ideias expressas no Projeto Nova Síntese para o governo no século 21 – o que permanece inalterado e o que é novo. E estudou as potenciais ramificações para as agendas de reforma do setor público e quais novidades os administradores públicos precisam conhecer e serem capazes de assumir como consequência.

3.3 Diálogo e deliberação

Ao longo de 2010, aqueles em torno da Rede NS6 necessitarão aprofundar a discussão, o debate e a deliberação sobre o que o futuro reserva para a governança e a administração pública a fim de elaborarem uma narrativa coerente e criarem uma estrutura conceitual atualizada que possa orientar os profissionais de forma confiável na atualidade.

As rodadas internacionais representam um dos principais meios de fazer isso. Os países membros se valem de uma variedade de meios para estimular o diálogo e a deliberação em casa e para capturar e compartilhar suas descobertas com a rede. A parceria da Austrália, por exemplo, implementou uma série de mesas-redondas para os profissionais. Ela estruturou um comitê consultivo de acadêmicos e profissionais seniores para servir como uma caixa de ressonância, dirigir o trabalho e ajudar a envolver outras pessoas. Em Cingapura e no Brasil, a Faculdade de Serviço Civil e a ENAP compartilharam ideias em sala de aula. O Ministério e o Instituto no Reino Unido da Holanda consultaram líderes em suas organizações de um forma contínua.

Outro canal de diálogo é a rede eletrônica que os membros têm à disposição e que apresenta todas as ferramentas Web 2.0, necessárias para a discussão, o debate, a cocriação e a coprodução virtuais. Espera-se que a plataforma se torne cada vez mais central para o trabalho.

Conclusão

Em um esforço para superar o isolamento entre professores universitários e profissionais, o Projeto Nova Síntese fornece um caminho diferente para conduzir pesquisas em administração pública. Ele prossegue uma abordagem em “tempo real” para validar ideias e argumentos. A esperança é que essa abordagem reforce a atemporalidade das pesquisas em administração pública e apresente uma forma útil de melhorar os vínculos entre acadêmicos e servidores da administração pública.

Este trabalho dedica-se aos profissionais da administração pública. O objetivo é proporcionar-lhes uma narrativa acompanhada de exemplos poderosos que os ajudem a enfrentar os desafios de servir ao bem público e ao interesse coletivo no século 21. Essa é a lente através da qual o projeto deve ser avaliado.

O Projeto Nova Síntese entrou em sua fase mais emocionante. Nela, alguns dos melhores acadêmicos de administração pública acompanham alguns dos melhores profissionais da área em um exercício de cocriação mediante uma série de mesas-redondas.

O trabalho de aprofundamento e enriquecimento do Projeto Nova Síntese em 2010 foi difícil, porém gratificante. Fazê-lo com sucesso e fazê-lo bem significou que os membros da Rede NS6 proporcionaram o devido apoio àqueles dispostos a arcarem com a responsabilidade de servir o interesse coletivo e o bem público no século 21. O trabalho da Rede está a serviço daqueles que servem.

A Nova Síntese é um trabalho em andamento. Nós sabemos como a história começou. Alguns foram convidados a melhorar a linha da história. Mas espera-se que muitos agora participarão de um círculo em expansão de colaboradores, compartilhando conhecimentos e o poder da experiência.

Nota

* Jocelyne Bourgon é Presidente Emérita da Escola do Serviço Público do Canadá (Canada School of Public Service – CSPA) e Presidente do Public Governance International – PGI. Também é membro da “The Order of Canada” e “The Queen’s Privy Council of Canada” (OC e PC respectivamente), honraria dada cidadãos que se destacam por seus serviços prestados ao Canadá.

¹ Don Kettl, *The Transformation of Governance Public Administration for Twenty-First Century America*. (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2002).

² Kettl, 2002; Janet V. Denhardt, and Robert B. Denhardt, *The New Public Service, Serving, not Steering*. (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003); Stephen P. Osborne, “The new public governance” *Public Management Review*, 8(3) (2006): 377-87. Consulte também NS6 Project Leader’s Team, *Revisão Literária no.1: On the Need for a New Synthesis of Public Administration* (Ottawa, ON: unpublished working paper, April 2009). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/literaturescans/literaturescan1theneedforanewsynthesisdoc.Introduction>

³ Veja <http://jocelynebourgon.ca> and <http://pgionline.com> para completa bibliografia.

⁴ Jocelyne Bourgon, “Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration theory.” (Palestra Braibant proferida na sede do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, Bruxelas, 22 de março de 2006). Disponível em: <http://www.iias-iisa.org/e/conferences/braibant/Pages/2006.aspx>.

⁵ Jocelyne Bourgon, “Responsive, responsible and respected government: Towards a new public administration theory,” *International Review of Administrative Sciences*, 73(1) (2007): 7-26.

⁶ Christopher Pollitt, “Toward a New Public Administration Theory: Some Comments on Jocelyne Bourgon’s 5th Braibent Lecture,” *International Review of Administrative Sciences* 73(1) (2007): 37.

⁷ Foi o artigo mais citado no periódico em 2007 e, quanto a fevereiro de 2010, foi o quarto artigo mais citado na história do periódico (sítio do periódico Iras na <http://ras.sagepub.com/reports/mfc1.dtl>)

⁸ Da equipe da líder do projeto NS6, *Revisão Literária No. 2: Complexity Theories: What are They and What Do They Tell Us About Public Administration in the 21st Century?* (Ottawa, em: estudo não-publicado, maio de 2009). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/literaturescans/literaturescan-2complexityandpublicadministrationdo>.

⁹ Da equipe da líder do projeto NS6, *Revisão Literária No. 3 : Resilience and Public Administration*. (Ottawa, em estudo não-publicado, Setembro de 2009). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/literaturescans/literaturescan3resilienceandpublicadministrationdo>.

¹⁰ Da equipe da líder do projeto NS6, *Revisão Literária No. 4: Collective Intelligence: What Is It and How Can It Be Tapped?* (Ottawa, em estudo não-publicado Setembro de 2009). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/literaturescans/literaturescan4collectiveintelligencedoc>.

¹¹ Jocelyne Bourgon, “Performance Management: It’s the Results that Count.” (Palestra apresentada no Workshop sobre o Desempenho do Governo e Gestão de Resultados da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico, Taipei, Taiwan, 27-29 março, 2008). Disponível em: http://aimp.apec.org/Documents/2008/EC/WKSP2/08_ec_wksp2_004.pdf.

¹² Jocelyne Bourgon, “ Performance Management: It’s the Results that Count,” *Asian Pacific Journal of Public Administration*, 30 (1) (2008): 41-58. Disponível em: <http://sunzi.lib.hku.hk/hkjo/view/51/5000851.pdf>.

¹³ Giandomenico Majone & Aaron B. Wildavsky, “Implementation as Evolution,” em *Implementation*, eds. Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky (Berkeley, CA: University of California Press 2004).

¹⁴ Geert Bouckaert & John Halligan, *Managing Performance: International Comparisons* (Nova York, NY: Routledge, Taylor and Francis 2008).

¹⁵ Jocelyne Bourgon, “The Future of Public Service: A Search for a New Balance.” (Conferência Inaugural proferida na Conferência Anual do Instituto de Administração Pública da Austrália, Sydney, Austrália, 18-20 de Junho, 2008). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/finaltextsydneypdf>.

¹⁶ Jocelyne Bourgon, “The Future of Public Service: A Search for a New Balance,” *Australian Journal of Public Administration* 67(4) (2008): 390-404. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/user/accessdenied?ID=121552636&Act=2138&Code=4719&Page=/cgi-bin/fulltext/121552636/PDFSTART.17> Ibid., 26.

¹⁷ Ibid., 26.

¹⁸ Ver <http://www.wiley.com/bw/journal.asp?ref=0313-6647>.

- ¹⁹ Jocelyne Bourgon, "New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable," (Palestra proferida na Conferência de Administração Pública, York, Reino Unido, 1-3 setembro, 2008). Disponível em: <http://www.jcpprd.org/Files/Events/New%20Direction%20in%20Public%20Administration.doc>
- ²⁰ Jocelyne Bourgon, "New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable," *Journal of Public Policy and Administration*, 3(23) (2009): 309-330. Disponível em: <http://ppa.sagepub.com/cgi/reprint/24/3/309>.
- ²¹ Erik-Hans Klijn "Complexity Theory and Public Administration: What's New?" *Public Management Review* 10(3) (2008): 299-317.
- ²² Geert Tiesman e Erik-Hans Klijn "Complexity theory and public management", *Public Management Review*, 10(3) (2008): 287-297.
- ²³ Eve Mitleton-Kelly, "Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures" in *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*, ed. Eve Mitleton-Kelly (Amsterdam: Elsevier 2003).
- ²⁴ Philip Haynes, *Managing Complexity in the Public Services*. (Maidenhead, Reino Unido: Open University Press 2003).
- ²⁵ Peter Ho, "Governance at the leading edge: Black Swans, Wild Cards, and Wicked Problems," (Discurso na Quarta Conferência das Perspectivas Estratégicas, Singapura, 08 de abril de 2008). Disponível em: <http://www.cscollge.gov.sg/cgl/pdf/HCS%20Ho%20Peter-Fala%20para%20de%204%%20Strategic%20Perspectives%20Conference.pdf>.
- ²⁶ Lance H. Gunderson e C.S. Holling (eds.) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* (Washington, DC: Island Press 2002); Francis Westley, Brenda Zimmerman e Michael Patton, *Getting to Maybe: How the World is Changed*. (Toronto, ON: Random House, 2006); Ann Dale and Jenny Onyx. *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*. (Vancouver, BC: UBC Press 2005).
- ²⁷ Jocelyne Bourgon, "The Citizen at the Heart of Public Sector Reforms " (Discurso proferido na 5ª Conferência da Qualidade para a Administração Pública na União Europeia, Paris, França, 20-22 outubro, 2008). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/5qspeechwithslidesdoc>.
- ²⁸ Pollitt, 2007, 40.
- ²⁹ Ibid.
- ³⁰ Jocelyne Bourgon,, "New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis," (palestra organizada pelo Departamento australiano do primeiro-ministro e do Gabinete, Canberra, Austrália, 24 de fevereiro de 2009). Disponível em: http://jocelynebourgon.ca/documents/Governance%20Paper-Canberra%20Edits_.pdf%20_Feb_16_v21%20_PMilley.
- ³¹ Governo do estado de Victoria e Demos, *Towards Agile Government* (Melbourne, Australia: State Services Authority of Victoria 2008). Disponível em: [http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/agile_government_towards_agile/\\$File/agile_government_towards_agile.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/agile_government_towards_agile/$File/agile_government_towards_agile.pdf).
- ³² Governo do estado de Victoria, *The Future of the Public Sector in 2025* (Australia, State Services Authority of Victoria, 2006). Disponível em: [http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/FutureofPS2025/\\$File/FutureofPS2025.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/FutureofPS2025/$File/FutureofPS2025.pdf).
- ³³ Jocelyne Bourgon, "Serving Beyond the Predictable," (Palestra proferida como convidada da Faculdade de Serviço Civil de Cingapura, Cingapura, 30 de Junho de 2009). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/singaporelecturepaperjune18doc>.
- ³⁴ Jocelyne Bourgon, "Serving Beyond the Predictable," *Ethos*, 7 (2009): 5-11.
- ³⁵ Jocelyne Bourgon, "Serving Beyond the Predictable," (Publicação Ocasional No. 8 da Autoridade de Serviços do estado de Victoria, Austrália, 2009). Disponível em: http://www.anzsog.edu.au/userfiles/files/News%20and%20events/SSA%20events/OccPaper_08_Bourgon.pdf.
- ³⁶ Veja <http://ns6newsynthesis.com>.
- ³⁷ Jocelyne Bourgon, "The History and Future of Nation Building? Building Capacity for Public Results," (Palestra proferida na Conferência Anual do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, Helsinque, Finlândia, 7 de julho de 2009). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/nationoratordocjune30webversion%20271009doc>
- ³⁸ Jocelyne Bourgon, "The History and Future of Nation Building? Building Capacity for Public Results," *International Review of Administrative Sciences*, 76(2) (Impresso)
- ³⁹ Jocelyne Bourgon, "Public Purpose, Government Authority and Collective Power," (Palestra principal proferida no XIV Congresso Internacional de Desenvolvimento Latino-Americano,

Salvador, Bahia, Brasil 27-30 Outubro, 2009). Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/cladtextoratordec10doc>.

⁴⁰ Ver <http://www.ns6newsynthesis.com>.

⁴¹ por exemplo, Kettl, 2002.

⁴² por exemplo, Patrick Dunleavy et al., *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press 2006).

⁴³ por exemplo, Don Lenihan et al. *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. (Ottawa, em: Public Policy Forum 2007).

⁴⁴ por exemplo, Jeffrey Roy, "Beyond Westminster Governance: Bringing Politics and Public Service into the Networked Era," *Canadian Public Administration* (Dezembro 2008): 541-568.

⁴⁵ Erik-Hans Klijn, "Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management," no *The Oxford Handbook on Public Management*. eds. Ewan Ferlie, Laurence Lynn, e Christopher Pollitt. (Nova York, NY: Oxford University Press 2005); Geoff Mulgan, *The Art of Public Strategy – Mobilising Power and Knowledge for the Public Good*. (Oxford: Oxford University Press 2008).

⁴⁶ Westley et al., 2006.

⁴⁷ Governo do estado de Victoria e Demos, 2008

⁴⁸ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Applications of Complexity Science for Public Policy: New Tools for Finding Unanticipated Consequences and Unrealized Opportunities* (Paris: OCDE, setembro de 2009).

⁴⁹ Mark Huddleston, "Onto the darkling Plain: globalization and the American public Service in the twenty first century." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4) (2000): 665-684.; Judith E. Innes, & David E. Booher, "Reframing public participation: Strategies for the 21st century." *Planning Theory & Practice*, 5(4) (2004): 419-436.

⁵⁰ Adam Kahane, *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities* (San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers 2004); Joe Marocco, "Climate Change and the Limits of Knowledge" Em *The Virtues of Ignorance: Complexity, Sustainability and the Limits of Knowledge* eds. Bill Vitek & Wes Jackson (Lexington, KY: University Press of Kentucky 2008): 307-321.

⁵¹ Lam Chuan Leong, "Managing Complexity and Uncertainties," *Ethos*, 4 (Abril de 2008).

⁵² Ian Dobson et al., "Complex systems analysis of series of blackouts: Cascading failure, critical points, and self-organization," *Chaos*, 17 (Junho de 2007).

⁵³ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Setembro de 2009); Bartle Ian e Laperrouza Marc, "Systemic Risk in the Network Industries: Is There a Governance Gap" (Estudo apresentado na 5ª Conferência Geral da ECPR, Universidade de Potsdam, 10-12 setembro de 2009).

⁵⁴Mulgan, 2008.

⁵⁵ John S. Dryzek, *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits, and Struggles*. (Nova York: Oxford University Press 1996); Janet Newman, "Participative Governance and the Remaking of the Public Sphere." Em *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere* ed. Janet Newman (Bristol, Reino Unido: The Policy Press, Universidade de Bristol 2005): 119-138.

⁵⁶ Lester M. Salamon, "The Tools Approach and the New Governance: Conclusion and Implications." Em *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* ed. Lester M. Salamon, (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press 2002): 600-610.

⁵⁷ Steven Rathgeb Smith, and Helen M. Ingram, "Policy Tools and Democracy." Em *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* ed. Lester M. Salamon, (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press 2002): 565-584.

⁵⁸ Simon Parker et al., *State of Trust: How to Build Better Relationships Between Councils and the Public*. (Londres: Demos 2008).

⁵⁹ Joseph Stiglitz, Amartya Sen & Jean-Paul Fitoussi. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. (Paris: 2009).

⁶⁰ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services* (Paris: OECD, Novembro de 2008).

⁶¹ Michael Cuthill and John Fien, "Capacity Building: Facilitating Citizen Participation in Local Governance." *Research and Evaluation*, 64(4) (2005): 63-80; Jonathan Dent, "Civic Capacity and Community Response to Government Action: The Endangered Species Act and State Water Law in the Methow and Walla Walla Basins in the Pacific Northwest." *International Journal of Public Administration*, 31(3) (2008): 262-276.

- ⁶² John F. Helliwell, "Well-Being, Social Capital and Public Policy: What's New?" *NBER Working Paper Series*, Vol. w11807 (Dezembro de 2005); Iniciativa de Pesquisa Política. *Social Capital in Action* (Ottawa, em: Governo do Canadá, Setembro de 2005).
- ⁶³ Por exemplo, Marten Scheffer et al., "Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems-Linking Theories from Ecology, Economy, and Sociology" em *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*, eds. Lance H. Gunderson and C. S. Holling. (Washington: Island Press 2002): 195-240.
- ⁶⁴ Por exemplo, David Halpern, *The Hidden Wealth of Nations* (Cambridge, Reino Unido: Polity Press, 2010); John Helliwell & Robert Putnam, "Economic Growth and Social Capital in Italy," *Eastern Economic Journal* 21(3) (Verão 1995): 295-307.
- ⁶⁵ Vide: <http://www.ns6newsynthesis.com>.
- ⁶⁶ Mark H. Moore, "Introduction," *Harvard Law Review*, 5(116) (2003): 1212-1228
- ⁶⁷ Paul L. Posner, "Accountability Challenges of Third-Party Government," em *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press 2002): 523-551.
- ⁶⁸ Salamon, 2002, 1-47.
- ⁶⁹ Kettl, 2002.
- ⁷⁰ Erik-Hans Klijn & Joop F.M. Koppenjan, "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance," *Public Management*, 2(2) (2000): 135-158.
- ⁷¹ Charles Leadbeater, *We-think: Mass innovation, not mass production: The Power of Mass Creativity* (Londres, Reino Unido: Profile Books 2008)
- ⁷² Lester M. Salamon, "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction," em *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, ed. Lester M. Salamon (Oxford, Reino Unido: Oxford University Press 2002): 1-47.
- ⁷³ David E. McNabb, *Knowledge Management in the Public Sector: A Blueprint for Innovation in Government* (Armonk, NY: ME Sharpe 2007).
- ⁷⁴ Thomas L. Friedman, *Hot, Flat and Crowded* (Londres: Penguin 2008); Thomas L. Friedman, *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century* (New York, NY: Farrar, Straus & Giroux 2005).
- ⁷⁵ Joop Koppenjan & Erik Hans Klijn, *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making* (Londres, Reino Unido: Routledge 2004).
- ⁷⁶ Gareth Morgan, *Images of Organization* (Thousand Oaks, CA: Sage 2006).
- ⁷⁷ John H. Holland, *Emergence: From Chaos to Order* (Reading, MA: Helix Books 1998); Jeffrey Goldstein, "Emergence as a Construct: History and Issues," *Emergence: Complexity and Organization*, 1 (1999): 49-72.
- ⁷⁸ Beat Habegger, *Horizon Scanning in Government* (Zurique: Centro de Estudos de Segurança, 2009).
- ⁷⁹ Douglas Schuler, "Civic intelligence and the public sphere" em *Collective intelligence: creating a prosperous world at peace*, ed. Mark Tovey (Oakton, VA: Rede de Inteligência da Terra, 2008).
- ⁸⁰ Tom Atlee, "Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution" em *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* ed. Mark Tovey (Oakton, VA: Rede de Inteligência da Terra, 2008): 5-14; Thomas W. Malone, "What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It?" em *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace* ed. Mark Tovey (Oakton, VA: Rede de Inteligência da Terra, 2008): 1-4.
- ⁸¹ Em maio de 2008, o secretário-geral da ONU Ban Ki-Moon afirmou que milhões de pessoas são alijadas dos benefícios de vida possibilitados pela internet e concluiu que a redução do fosso digital é crucial para os objetivos globais de combate à pobreza. Veja <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11577.doc.htm>.
- ⁸² Conselho de Governança Internacional de Riscos, *Emerging Risks: Concept Note* (Genebra, Suíça, 2009): 17.
- ⁸³ Thomas Homer-Dixon, *The Upside of Down: Catastrophe, Creativity, and the Renewal of Civilization* (Toronto: Knopf 2006)
- ⁸⁴ Duncan J. Watts, "A simple model of global cascades on random networks," *PNAS*, 99(9) (2002): 5766-5771.
- ⁸⁵ por exemplo, Brad Allenby & Jonathon Fink, "Toward Inherently Secure and Resilient Societies," *Science*, 309 (2005): 1034-1036; Brooke Hanson and Leslie Roberts, "Resiliency in the Face of Disaster," *Science*, 309 (2005): 1029; Ann S. Masten & Jelena Obradovic, "Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development," *Ecology and Society*,

13(1) (2008): 9-36; K.U. Menon, "National Resilience: From Bouncing Back to Prevention," *Ethos*, 11(1) (2005): 14-17.

⁸⁶ por exemplo, Gunderson and Holling, 2002; C.S. Holling, "Resilience and Stability of Ecological Systems," *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, (1973): 1-23.

⁸⁷ W. Neil Adger, "Vulnerability" *Global Environmental Change*, 16 (2006): 268-281; Fikret Berkes, "Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability:

Lessons from Resilience Thinking" *Natural Hazards*, 41 (2007): 283-295.

⁸⁸ Fikret Berkes & Carl Folke, "Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge" em Gunderson & Holling, 2002, 121-146; Norris et al., 2008; Marten Scheffer et al., "Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems—Linking Theories from Ecology, Economy and Sociology," em Gunderson & Holling, 2002, 195-239.

⁸⁹ C.S. Holling and Gary K. Meffe, "Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management," *Conservation Biology*, 10 (1996): 328-337.

⁹⁰ Sonia McManus et al., Resilience Management: A Framework for assessing and improving the resilience of organizations. (Programa de pesquisa das organizações resilientes, Christchurch, Nova Zelândia, Universidade de Canterbury 2007).

⁹¹ Dale e Onyx, 2005.

⁹² Louis Lebel et al., "Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems," *Ecology and Society*, 11(1) (2006): 19-37.

⁹³ Berkes & Folke, 2002.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Pat H. Longstaff and Sung-Un Yang, "Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to 'Surprises' Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism," *Ecology and Society*, 13(1) (2008); Brenda L. Murphy, "Locating Social Capital in Resilient Community-level Emergency Management" *Natural Hazards*, 41 (2007): 297-315; Lenore L. Newman and Ann Dale, "Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger," *Ecology and Society*, 10(1) (2005).

⁹⁶ Mitleton-Kelly, 2003, 23-50.

⁹⁷ Leadbeater, 2008, 44.

⁹⁸ Leadbeater, 2008, 128.

Mesa-Redonda 1 – Resiliência e emergência: implicações, práticas e princípios*

*Editado pela Sra. Jocelyne Bourgon O.C.***

O foco da Mesa-redonda

Esta mesa inaugural ocorreu na cidade de Haia, entre os dias 24 e 26 de março de 2010. Foi convocada para explorar dois temas do projeto nova síntese:

- *Emergência*: Os governos são cada vez mais requisitados a servir em circunstâncias altamente complexas e incertas, em que as questões públicas surgem frequentemente sem aviso e exigem respostas igualmente rápidas. Isso transforma o papel do governo e o seu relacionamento com a sociedade. É enfatizada a necessidade de abordagens mais ágeis, inovadoras e adaptativas de governança e administração pública.

- *Resiliência*: Não obstante os esforços dos governos e dos cidadãos em explorar, inovar, prevenir acontecimentos e antecipar-se a eles, imprevistos surgirão e choques inesperados ocorrerão. O papel do governo estende-se a promover a resiliência de indivíduos, comunidades e sociedade.

A mesa redonda também analisou como os governos podem aumentar a possibilidade de realizar intervenções inteligentes a fim de se adaptar a mudanças.

Em resumo

A mesa-redonda inaugural da NS6 foi convocada para analisar o significado de “Emergência” e “Resiliência” na governança e na administração pública. Os conceitos relacionados e suas aplicações atuais são vistos como uma promessa de possibilitar que os governos “sirvam além do previsível”.

Mais de quarenta dirigentes públicos sênior, estudiosos e pesquisadores de seis países envolvidos no projeto, participaram da NS6. As discussões foram apoiadas com pré-leitura de materiais, apresentações de especialistas e estudos de caso.

Duas mensagens centrais sobre resiliência surgiram a partir dessa discussão.

Em primeiro lugar, a resiliência está sempre ao nosso redor. É apoiada por sistemas adaptativos fundamentais e ciclos desenvolvidos e evoluídos ao longo do tempo. Os governos podem cultivar a resiliência apoiando os sistemas e ciclos (não prejudicando-os). Tanto a negligência quanto a dependência podem minar a resiliência.

Em segundo lugar, a resiliência decorre da autoestima, dos relacionamentos e do otimismo. Os governos devem priorizar abordagens baseadas nos pontos fortes,

colaborativas, positivas e com ênfase em aprendizagem e, não, estratégias negativas, baseadas nos pontos fracos e com ênfase nas vulnerabilidades.

Os participantes identificaram um número de ideias e ações para orientar os profissionais a cultivarem a resiliência.

- Usar as janelas de oportunidade para por a resiliência na agenda governamental e expandir suas capacidades.

- Intervenções multifacetadas (i.e., várias estratégias aplicadas a vários pontos do ciclo adaptativo) em vários níveis (i.e., indivíduos, famílias, comunidades) e estar em sintonia com a cultura e o contexto resultarão em proteção cumulativa. As melhores soluções virão da colaboração entre disciplinas e níveis.

- Inovação social é uma estratégia-chave para a resiliência. O papel do governo é criar condições facilitadoras para inovações sociais e ajudar a expandir invenções promissoras.

- Durante e depois da crise, envolver os setores afetados. Pode parecer mais lento, mas a recuperação será mais rápida e melhor a longo prazo. A participação também construirá capacidade na comunidade e resiliência.

- Não separar artificialmente política e políticas públicas ao incentivar a resiliência; líderes políticos são imprescindíveis para inserir questões na agenda governamental.

Em relação ao trabalho em circunstâncias complexas, nas quais questões públicas imprevisíveis aparecem, quatro temas principais surgiram na discussão:

Primeiro, em termos de políticas públicas:

- Uma visão convencional dos processos de políticas públicas como uma série de decisões autoritárias ao longo de um percurso linear organizacional precisa dar lugar ao tratamento de políticas públicas como resultados de uma combinação de ações inseridas em um contexto dinâmico que se desenvolve conjuntamente com cada ação;

- Micro estratégias locais e múltiplas e o “aprendizado por meio da prática” são mais eficientes do que estratégias isoladas e abrangentes.

- Simplificar problemas multidimensionais pode torná-los piores.

- Os governos possuem ampla gama de escolhas e medidas disponíveis para que possam lidar com os múltiplos sistemas e atores envolvidos em questões complexas.

Segundo, existem ferramentas disponíveis para ajudar os governos a procurar, a descobrir e, assim, antecipar-se de maneira mais eficiente. Planejar cenários, explorar horizontes, avaliar os riscos e a aprendizagem organizacional podem ajudar:

- A revelar assunções, “pontos cegos” e riscos emergentes;

- Ajustar as formas de pensar a médio e a longo prazo;

- Construir capacidade para lidar com rupturas e choques.

Em terceiro lugar, trabalhar entre escalas e níveis é fundamental em circunstâncias complexas. Questões emergentes que aparecem no nível local podem muito bem aparecerem em outros níveis. Um caso específico pode se tornar parte de um conjunto.

Por fim, é possível fazer intervenções “inteligentes”, que envolvem:

- Aceitar a complexidade e trabalhar com propriedades emergentes que a caracterizam;
- Equilibrar continuidade com mudança contínua;
- Sustentar capacidades de se antecipar, inovar e se adaptar.

Tais temas e as ideias geradas a partir deles foram ainda mais explorados nas demais mesas-redondas.

1. Introdução:

A mesa-redonda foi convocada para examinar o significado de “Resiliência” e “Emergência” na governança e na administração pública no século 21. Esses conceitos relacionados e suas aplicações atuais, observados principalmente em campos diferentes daqueles da administração pública, são vistos como uma promessa para permitir que os governos “sirvam para além do previsível” (Bourgon 2009, 2010a, 2010B).

Profissionais sêniores, estudiosos e pesquisadores de seis países participantes no projeto NS6 entraram na discussão (ver Anexo A para nomes e afiliações dos participantes).

O evento foi organizado da seguinte forma:

- Os participantes receberam um material de background para revisão antecipada;
- Um dia foi dedicado para explorar a resiliência e outro para emergência;
- Acadêmicos pesquisadores e profissionais experts forneceram suas perspectivas sobre os significados de resiliência e emergência, tanto na teoria quanto na prática.
- Os experts apresentaram os resultados dos estudos de caso que se relacionavam com os tópicos;
- Todos os participantes se engajaram em uma conversa moderada, viva e franca balizada pelas regras Catham House.
- As conversas continuaram durante as refeições, de forma menos estruturada;
- Na segunda metade do último dia foi utilizado um grupo menor para resumir e esclarecer os resultados das atividades anteriores.

Uma das principais preocupações foi manter a discussão em um nível que assegurasse a relevância dos conceitos de resiliência e de emergência para responder a questões complexas em um ambiente cada vez mais incerto e imprevisível.

2. Resultados

2.1 *Resumo das apresentações de resiliência*

A professora Ann Masten, da Universidade de Minnesota, e o Dr. Frances Westley, da Universidade de Waterloo, abriram a discussão sobre resiliência.

Steven Broers, gerente sênior de Haia, forneceu uma “perspectiva profissional” sobre a resiliência. Dois discursantes – Professor Paul Frissen, da Universidade de Tilburg, e o

professor Menno Hurenkamp, da Universidade de Amsterdã – forneceram comentários e reações iniciais para suscitar as discussões.

2.1.1 Uma visão comportamental sobre resiliência

Humanos são uma espécie adaptativa. O poder da resiliência vem de processos comuns. É preciso valorizar e trabalhar a partir disso.

Ann Masten é especialista em resiliência a partir de uma perspectiva de ciências comportamentais. Com base na sua experiência em estudar e trabalhar com crianças e jovens que vivenciaram grandes traumas e adversidades, sua apresentação focou-se na resiliência no desenvolvimento humano. Ela desafiou os participantes a criarem ligações entre os achados sobre resiliência em indivíduos e uma abordagem mais ampla, em políticas públicas de larga escala e proposições de governança exploradas no projeto NS6.

Um certo número de ideias ressoou com os participantes:

- Ao nosso redor, a resiliência é naturalmente apoiada pelos sistemas adaptativos fundamentais, desenvolvidos pelos seres humanos ao longo do tempo a fim de se protegerem.

- O maior perigo para as pessoas é quando a sua capacidade de adaptação é minada, como ocorre na dependência;) prejudicada e destruída, como em um trauma; ou “sequestrada”, por exemplo, quando se é cooptado a integrar gangues criminosas.

- A ciência comportamental desenterrou alguns preditores-chave da resiliência. Estes existem dentro de um indivíduo (por exemplo, bom funcionamento do cérebro, a motivação intrínseca), mas se estendem para além das pessoas e também em outros sistemas, incluindo o seu relacionamento com outras pessoas (como colegas pró-sociais, os pais etc.), organizações (como as escolas eficazes e hospitais) e instituições (políticas e leis que os protegem).

- A resiliência humana pode ser cultivada por meio de intervenções estratégicas e promovendo-se o desenvolvimento positivo para evitar problemas. Isso inclui:

- Missão – delineamento de metas positivas utilizando abordagem apreciativa e baseada nos pontos fortes;
- Métodos – usar estratégias de mudanças positivas, tais como a prevenção (redução da pobreza), focando-se nos ativos (melhorar o acesso à educação) e elementos de mobilização do sistema adaptativo (fornecer oportunidades para desenvolver talentos);
- As medidas – rastrear casos de sucesso e resultados positivos assim como problemas e resultados negativos;
- Múltiplos níveis de intervenção (famílias, escolas, sistemas de pares, comunidades etc.) fornecem uma proteção cumulativa.

- Para cultivar a resiliência, o foco no desenvolvimento é útil. Há “janelas de vulnerabilidade e oportunidades para mudança”, incluindo: janelas de prevenção (isto é, antes que os problemas formem uma bola de neve; antes e durante as transições-chave; e quando sistemas adaptativos importantes estão se organizando) e janelas para mudanças e recuperações (ou seja, quando as condições convergem para a mudança; quando vários sistemas estão em congruência; e quando a motivação é alta).

- Intervenções rápidas podem comprometer ganhos de longo prazo em resiliência. “Custos de oportunidades adaptativas” podem ser exigidos.

- Além disso, as intervenções com melhor desempenho são as culturalmente apropriadas; as que aproveitam capacidades existentes, mobilizam o poder dos sistemas de adaptação humana básica e promovem competência, pois reduzem riscos.

Masten concluiu que um novo horizonte que precisa ser explorado é o de como a resiliência opera entre os níveis (isto é, individualmente, nas comunidades, na sociedade, no curto e no longo prazo). Ele será de importância vital para a melhoria dos processos de planejamento, prevenção, resposta e recuperação associados a fenômenos, tais como o terrorismo, as pandemias e outras crises e catástrofes.

2.1.2 Inovações sociais e resiliência

A resiliência consiste na capacidade de continuamente passar pelas quatro fases de um ciclo de adaptação: a exploração, a conservação, a liberação e a reorganização (Frances Westley)

Especialista em resiliência sob a perspectiva de sistemas complexos adaptativos, Frances Westley, com base em sua experiência no estudo de sistemas socioecológicos e inovadores sociais, focou sua apresentação no papel da governança e do governo no apoio à inovação social e, com ela, à resiliência.

Westley argumentou que a governança e o governo têm papel fundamental para jogar vis-à-vis o risco social, a inovação social e, finalmente, a resiliência.

- Compreender a natureza dos sistemas complexos adaptativos (CAS) – como eles se transformam e o que os tornam resistentes – pode ajudar os governos a lidarem com a complexidade e a imprevisibilidade das questões públicas, choques e surpresas que dela emergem.

- A inovação social é um elemento-chave na maneira como a mudança acontece em sistemas sociais complexos. Por isso, os governos podem e devem apoiar a inovação social.

- As relações dinâmicas (as interdependências, as falhas de feedback etc.) são centrais para o funcionamento e a evolução dos sistemas adaptativos complexos. Fazer as coisas de forma diferente significa mudar as relações e a resiliência nos relacionamentos.

- Nos CAS, a resiliência está focada em equilibrar a continuidade com a necessidade de mudar continuamente. Tal dinâmica pode ser descrita como um “ciclo de adaptação”, no qual a continuidade e as mudanças de rotina são asseguradas por meio de processos contínuos (ou turbulentos) de “exploração” e da “conservação” de mudança e adaptação, facilitada por processos de “libertação” e “reorganização”.

- Os Governos podem usar alavancas políticas nas várias fases do ciclo adaptativo, que compreende desde mesas-redondas nacionais na fase de “lançamento” até programas de recompensa e reconhecimento na fase de “reorganização”. Também pode se valer de atribuição de subsídios na fase de “exploração” e de regulamentação na fase de “conservação”.

- Um suprimento contínuo de inovação é necessário para sustentar o ciclo de adaptação. A inovação social é um ponto de entrada para a resiliência. Ela mantém a resiliência viva. Os governos podem criar condições propícias para a inovação social, ajudando a conectar empreendedores sociais, estimulando a concorrência, fornecendo apoio às ideias de sucesso, espalhando a consciência de sucesso e contribuindo para “maximizar” as inovações comprovadas.

- Se os governos estiverem envolvidos na inovação social, devem utilizar métodos adequados de avaliação para as diferentes fases do ciclo adaptativo. Abordagens de avaliação necessitam levar em conta a aprendizagem a partir de falsos começos e de fracassos.

2.1.3 Uma perspectiva profissional, município de Haia

Em sua apresentação, Broers focou-se nos papéis e nas relações entre governos e cidadãos, pois a resiliência se origina, em parte, nos processos participativos de governança e confiança entre governo e cidadãos.

Muitos *insights* práticos surgidos a partir do contexto holandês foram oferecidos na apresentação e na discussão que se seguiu.

- Tal como muitos outros países, desde a década de 1960, o governo holandês vem assumindo cada vez mais responsabilidades. Como resultado, os cidadãos tornaram-se menos acostumados a assumir responsabilidade por muitas coisas.

- Nos últimos 15 anos, o governo vem redefinindo a sua relação com cidadãos, mas o ciclo de dependência e de insatisfação continua.

- A questão é como passar de uma situação de múltiplas dependências para um empreendimento coletivo. Isso requer mudança na abordagem de comando-e-controle para participação ativa.

- O aumento da participação do cidadão pode não facilitar as coisas para os funcionários públicos. Os oficiais precisam avançar para a criação de condições propícias a fim de resultados públicos, estabelecendo orientações de gestão, sem gerenciar no sentido clássico da palavra.

- Dar mais espaços para os cidadãos significa que o governo não será o único a tomar as decisões.

- O caminho para novas relações com os cidadãos pode ser repleto de situações perigosas. Portanto, é importante que as metas para novas relações com os cidadãos sejam claras, bem como os métodos adequados de participação sejam utilizados para a circunstância.

2.1.4 Perspectiva dos debatedores

As pessoas se recuperam melhor quando podem se engajar no próprio processo de recuperação.

Em sua resposta, o professor Frissen contrastou a abordagem positiva baseada em pontos fortes utilizados pela professora Masten ,para cultivar a resiliência em crianças e jovens, com o modelo de intervenção do Estado focado no problema e déficit, em que ele se vê como único responsável por resolver os problemas públicos. Frissen argumentou que abordagens muito intervencionistas por parte do governo podem servir para minar a resiliência nos cidadãos, comunidades e sociedades, criando assim dependências.

Frissen levantou uma série de questões práticas relevantes para a administração pública:

- Como falar de resiliência de uma forma a não banalizá-la por meio de abstrações e declarações simplórias?
- Como saber o que funciona, onde e quando?
- Como os papéis da política dos políticos pesam na discussão sobre resiliência?

Falando principalmente a partir do contexto holandês, o professor Hurenkamp tratou da necessidade de reestruturação do papel do governo. Isso é algo com que os cidadãos se preocupam profundamente, mesmo sem ter certeza sobre que papel o governo deve exercer. O governo está fazendo um bom trabalho, mas os cidadãos se sentem ignorados, deixados para trás, sem fôlego e economicamente desconfortáveis. Esses sentimentos estão afetando a confiança. Como as questões são emocionais, a resposta não está em mais reformas ou maior eficiência. Em vez disso, o governo precisa contar aos cidadãos uma história convincente que os ajude a acreditar no governo e nos papéis que o cada um deve desempenhar e em qual o resultado da soma desses fatores.

2.2 Resumo dos estudos de caso relacionados com resiliência

Três estudos de caso foram apresentados e discutidos. eles estão sumarizados abaixo.

2.2.1 Autoridade de reconstrução e recuperação dos incêndios de Victorian, Austrália

Os incêndios florestais de 7 de fevereiro de 2009 causaram devastação em uma escala sem precedentes para o estado de Victorian, na Austrália. Morreram 173 pessoas, mais de 3.400 propriedades e quase 430 mil hectares de florestas, plantações e pastagens foram danificados ou destruídos. Mais de 55 empresas foram perdidas e algumas centenas sofreram impactos significativos. Em torno de 950 parques locais, 467 lugares de interesse cultural e 200 espaços históricos foram danificados. Nos três primeiros dias do desastre, enquanto as florestas ainda estavam em chamas, o Governo de Victorian estabeleceu a Autoridade para Recuperação e Reconstrução do Estado de Victorian (VBRRA) a fim de coordenar a restauração e recuperação das regiões e comunidades afetadas.

Christine Nixon, presidente da VBRRA, apresentou o trabalho da organização, que fornece informações sobre como as organizações públicas podem ajudar a construir resiliência comunitária em face de uma grande adversidade. Resultados centrais de sua apresentação são descritos aqui.

Uma resposta rápida

O estabelecimento imediato de autoridade do governo encarregada da recuperação e reconstrução, que despertou uma sensação de otimismo e esperança nas comunidades.

Agilidade nas tarefas de recuperação

A escala e urgência das tarefas de recuperação determinaram a agilidade e a intensidade da resposta por parte do governo. A estrutura organizacional da VBRRA, o processo decisório e de gestão facilitaram isso. Seis equipes reportavam-se ao executivo-chefe e ao presidente. O objetivo de cada encontro diário era dar às pessoas autoridade suficiente para agir. As decisões foram tomadas. Se elas estavam erradas, eram consertadas.

Pessoas e comunidades em primeiro lugar

O quadro de recuperação e de reconstrução da VBRRA colocou as necessidades da comunidade local em primeiro lugar. Cada comunidade afetada foi incentivada a criar uma comissão de recuperação local para preparar os planos de recuperação, que identificaram ideias, necessidades e projetos propostos para apoiar a recuperação.

Isso representou uma mudança significativa nos modelos estabelecidos de consulta à comunidade pelo governo. Enquanto a VBRRA forneceu orientações, cada comissão definiu as próprias prioridades e manteve a autoria sobre os seus planos, e cada comissão fiscalizou as próprias organizações e redes locais para criar apoio para seu plano.

Além disso, trabalhadores do governo foram treinados e capacitados para servir como “assistentes pessoais” das comunidades.

Escala diferente – velocidade diferente

A tomada de decisão por consenso da comunidade pode ser um processo lento. No entanto, modelos participativos de recuperação podem levar a melhores resultados. Por exemplo, comunidades vêm apresentando decisões inovadoras de planejamento urbano que fazem melhoras acentuadas. Essas não teriam acontecido se o governo tivesse dado início a reconstrução das infraestruturas públicas imediatamente após os incêndios.

Participação constrói a comunidade

O foco da VBRRA na recuperação liderada pela comunidade enfatizou a construção de capacidade na comunidade, o engajamento e a tomada de decisão no nível local. Apesar das adversidades, as comunidades ganharam força por meio de esforços de recuperação. Isso significa que as comunidades estão melhor equipadas para conduzir a própria recuperação, com base em recursos próprios, bem como no apoio do governo e de outras organizações. Isso tem potencial para aumentar sua resiliência e capacidade de prever e se adaptar aos desafios futuros.

Discussões

Os participantes observaram que a resposta imediata da VBRRA visou incluir a resiliência natural existente nos indivíduos e em suas comunidades. Aqui, a ideia de

“recuperação no próprio ritmo” foi central. A VBRR procurou evitar criar dependência que reduzisse os processos naturais de adaptação dentro das comunidades e, assim, reduzir a resiliência a longo prazo. A discussão também destacou o significado de personalizar abordagens para a recuperação de cada comunidade. Os participantes também notaram que os indivíduos e as comunidades que sofreram desastres no passado eram mais capazes de lidar com a recuperação.

2.2.2 Transformando o Programa de Justiça, Reino Unido

O sistema de justiça criminal do Reino Unido dobrou os números de prisões nas últimas duas décadas. As taxas de reincidência são altas e, apesar das quedas nos números de crimes, o medo da população em relação ao crime e a falta de confiança no sistema judiciário estão altos.

A professora Sue Richards apresentou um estudo de caso em curso sobre o Programa de Transformação da Justiça, do Reino Unido. A prioridade do programa é melhorar a capacidade do sistema de afastar os jovens do crime antes de qualquer coisa. Enquanto as agências de justiça criminal têm um papel a desempenhar para que isso ocorra, outras agências, como a de educação e formação, o serviço de emprego e outros serviços relativos ao desenvolvimento social e ao bem estar da comunidade, também devem participar do processo. Portanto, a iniciativa pretende reunir pessoas de todas essas áreas no nível local a fim de coordenar os trabalhos e recursos para se chegar a formas de lidar com os problemas aparentemente insolúveis no sistema.

Uma das iniciativas do programa foi um workshop realizado em dezembro de 2009 no centro de conferências do Swansea Football Club. O foco do evento foi em políticas públicas e serviços para jovens em risco de se tornarem delinquentes. 70 pessoas de 29 agências, representando uma gama de diferentes contextos, organizações e níveis, aceitaram o convite. Trabalhando juntos de forma disciplinada, mas altamente interativa, eles desenvolveram ideias e propostas para melhorar os resultados com jovens em risco de criminalização. Uma avaliação da conferência será divulgada em breve. O restante do estudo de caso foi apresentado em outra mesa-redonda.

2.2.3 A abordagem da renovação urbana em Roterdã: Rotterdam Tarwewijk, uma comunidade resiliente?

Segundo o Ministério holandês de Habitação, Comunidades e Integração, existem cerca de 100 bairros problemáticos enfrentando uma combinação de questões difíceis, como altas taxas de desemprego, pobreza, abandono escolar, criminalidade e integração insuficiente dos “novos holandeses”. Apesar de receber atenção especial e investimentos significativos, as cidades e o governo não têm sido capazes de promover ganhos significativos com o tratamento dessas questões intratáveis.

O Dr. Igno Pröpper apresentou um estudo de caso incidindo sobre a utilização do envolvimento do cidadão em políticas sociais para promover a resiliência da comunidade no bairro de Tarwewijk, Roterdã. Tarwewijk foi um dos 40 bairros escolhidos para intervenção do governo holandês em 2007. Esses “vizinhos empoderados” recebem financiamento adicional e apoio para habitação, trabalho,

educação, integração e segurança. O objetivo é que o governo holandês, as autoridades municipais, as empresas de habitação, as organizações locais e as pessoas que vivem nos locais trabalhem juntos para definir seus objetivos e como alcançá-los. Ao fazer isso, o gabinete se destina a transformar e melhorar esses bairros prioritários, juntamente com os envolvidos. O ministro da Habitação, Comunidades e Integração afirmou que a abordagem é “baseada no poder das pessoas porque a capacidade de resiliência das cidades está nas pessoas”.

O estudo de caso identificou inúmeros desafios para a efetividade da governança participativa em Tarwewijk:

- O bairro tem alta porcentagem de residentes transientes (quase 25% deles se mudam a cada ano), tornando-se difícil a construção de relações construtivas e próximas da comunidade;
- Muitos moradores vivem próximo da linha de pobreza e lidam com desvantagens sociais, como a incapacidade de se comunicar em holandês; estão preocupados com a sobrevivência básica, e, não, com projetos de criação de um “bairro mais adequado”;
- Moradores que participam encontraram uma discrepância entre o *slogan* “este é o seu bairro, então, é você quem decide” e seu impacto real sobre as decisões das políticas públicas. Esses moradores ficam desapontados quando contribuem com ideias que não passam da fase de planejamento, devido à falta de financiamento e capacidade de execução ou ainda por causa de choque de prioridades.

Discussões

Os participantes da mesa-redonda observaram que esse foi um exemplo de deterioração a longo prazo, em vez de uma perturbação grave ou de crise súbita. Eles também notaram que a abordagem do governo nesse caso não supriu as necessidades específicas do bairro. A construção da comunidade por meio de participação do cidadão exige um tipo de “comunidade”. Alguns bairros, como Tarwewijk, podem se beneficiar de um papel mais direto do governo para conter a deterioração. Por exemplo, o foco do governo poderia ser colocado sobre a integração e a cidadania nessa vizinhança.

Foi também salientado que a participação do cidadão deve ser distinguida da resiliência da comunidade. Os dois não são a mesma coisa. Existe uma ligação entre eles, mas a natureza dessa conexão pode ser diferente dependendo do caso.

2.3 Promovendo a resiliência na sociedade

Um dos objetivos da mesa-redonda foi estabelecer um entendimento prático de como o governo pode trabalhar com cidadãos e comunidades para promover a resiliência na sociedade.

Em um período de intensas discussões, os participantes exploraram vários aspectos de promoção da resiliência à luz das próprias experiências, das ideias dos especialistas e dos estudos de caso apresentados anteriormente.

A discussão foi profissionalmente moderada e enquadrada por uma questão simples: “O que é e o que não é permitido na administração pública ao se tentar promover a resiliência?”

2.3.1 Definindo resiliência

Houve um entendimento geral entre os participantes de que as definições de resiliência apresentadas pelos dois especialistas que fizeram apresentações durante a manhã foram úteis e relevantes.

A definição da professora Masten foi:

“Resiliência é a capacidade de um sistema dinâmico de suportar e se recuperar de desafios significantes que ameaçam a sua estabilidade, viabilidade ou desenvolvimento”.

Ela também apontou que resiliência pode ser mais sucintamente entendida como “se dar bem na vida mesmo diante de adversidades”. Entretanto, ela rapidamente notou que a aplicação prática de tal definição envolve o julgamento sobre o que significa “se dar bem” e “adversidade”, o que tem importantes implicações no processo político.

A definição do Professor Westley foi:

“Resiliência é a capacidade de qualquer sistema complexo de absorver distúrbios e continuar a adaptar-se, aprender e manter a identidade.”

Resiliência é derivada de um equilíbrio dinâmico entre continuidade (identidade) e estabilidade, em uma mão, e mudança contínua, em outra.

2.3.2 O significado de resiliência

A discussão revelou várias áreas de convergência e alguns consensos relacionados ao significado de resiliência para a administração pública:

- Resiliência é um assunto importante em governança e administração pública;
- O aumento do nível de complexidade e incerteza produz a ampliação do número de choques e surpresas na sociedade;
- Indivíduos, comunidades e sociedades são sistemas complexos que tem uma habilidade “natural” de se adaptar à adversidade;
- Algumas ações do governo podem deteriorar a capacidade adaptativa de uma sociedade;
- Governos não podem “criar” resiliência, mas podem dar apoio e evitar prejudicar a capacidade dos indivíduos, de comunidades e de sociedades, permitindo que se recuperem e se adaptem;
- Um *laissez-faire* (liberalismo econômico) extremado ou uma abordagem ultraintervencionista não são as melhores formas de dar suporte à resiliência. O primeiro por ser negligente e reduzir os recursos para resiliência e o segundo por criar dependências nocivas e minar a resiliência.

- Dar suporte à resiliência é um ato de equilíbrio especificamente contextual e cultural – resiliência não tem um endereço fixo; existem múltiplos caminhos até ela, sendo que nenhum pode ser considerado o melhor.

2.3.3 O que governos podem fazer.

Os participantes identificaram um número de pontos que “podem” e que “não podem” ser adotados para a promoção da resiliência. Eles estão sintetizados aqui (veja no Anexo B o “mapa de argumentos” para os moderadores do evento).

1) Enquadrando as missões como empreendimentos coletivos positivos

Os participantes acordaram que ter uma visão positiva e apreciativa constitui importante aspecto estrutural da resiliência, ressaltando que uma missão positiva envolve contar histórias que lidam com as emoções. Tal abordagem é difícil em governos nos quais o foco tende a ser de resoluções de problemas. O desafio é enfatizar:

- Forças em vez de déficits;
- Aprendizado e adaptação em vez de evitar riscos;
- Oportunidades em vez de problemas;
- Realizações em vez de falhas.

2) Fazendo intervenções inteligentes

Os participantes notaram que, dado o que é conhecido sobre resiliência em administração pública e em outros domínios, o governo deve estar apto a encorajar intervenções “mais inteligentes”.

A resiliência tem significados, culturas e contextos específicos. Intervenções devem ser construídas com base nos pontos fortes de determinado sistema ou cenário.

Uma visão de resiliência bem informada e com foco no desenvolvimento deve ser usada para tirar vantagem de “janelas de oportunidades” para seu cultivo. Por exemplo:

- Períodos de adversidade e crise podem ser usados para renovação e crescimento em vez de decadência e declínio. (o caso dos incêndios no estado de Victorian, por exemplo);
- Quando sinais de uma resiliência em potencial emergem, deve-se trabalhar com isso (por exemplo, grupos de cidadãos empenhados em resolver uma questão local);
- Onde a inovação e inovadores aparecem, cuide deles e os ajude a melhorar ações promissoras.
- Onde existe certa rigidez, o que torna o sistema “frágil” e vulnerável a eventos externos, o momento pode ser propício para promover mudanças radicais em pequena escala (queimadas controladas para lidar com florestas antigas).

Deve-se salientar que algumas formas de resiliência podem não ser desejáveis do ponto de vista do bem público. O governo deve ter papel ativo para minar a resiliência nesses casos. A persistência de gangues criminosas, organizações terroristas e regimes autoritários violentos são exemplos do que deve ser repreendido.

Para tirar vantagem de janelas de oportunidades, deve-se entender o que fazer e quando. O “ciclo adaptativo” de Westley foi tido como promissor. Em particular:

- Medidas políticas específicas são mais adequadas para diferentes fases do ciclo;
- Ciclos adaptativos interrelacionados ocorrem em diferentes escalas (indivíduos, grupos, comunidade, organizações, instituições, cultura etc.). Com escalas menores, o ciclo se desenrola mais rapidamente e em escalas maiores, mais lentamente. Entender essa dinâmica pode ajudar na descoberta de como e onde se deve intervir. O fato também pode facilitar a percepção de como uma intervenção em uma escala pode ter consequências para a resiliência em outras.

Existem três abordagens básicas para cultivar a resiliência:

- Foco no risco (reduzir ou mitigar vulnerabilidades);
- Foco nos ativos (aumentar os recursos);
- Foco no processo (mobilizar sistemas adaptativos).

Os participantes reconheceram que, em geral, os governos são muito mais experientes na área de riscos e ativos. Ainda assim, as maiores vitórias podem vir por meio da mobilização de sistemas adaptativos e da capacidade da sociedade. Essa é uma área em que muitos governos têm menos experiência e habilidade.

É importante usar abordagens de múltiplos níveis e canais para promover a resiliência. Elas proporcionam uma melhor “proteção cumulativa”.

3) Promovendo a adaptação e dando suporte à inovação social

Alguns participantes observaram que, nas últimas décadas, os governos têm lutado para encontrar equilíbrio entre as abordagens “intervencionista” e “não intervencionista”. Isto é, entre ser um governo altamente intervencionista ou ter um papel *laissez-faire* (liberal). O que pareceu ressonar sobre as teorias de resiliência e os resultados da pesquisa foi a noção de que a capacidade adaptativa já está desenvolvida. Governos não necessitam criá-la ou auxiliar em sua construção, mas, no mínimo, não devem prejudicar ou destruí-la (a não ser que seja de interesse público, como o caso de redes de terrorismo resilientes).

Os participantes tenderam a concordar que promover a resiliência significa estar sintonizado com a natureza e o *status* de um sistema adaptativo básico, existente nas pessoas, comunidades e sociedades.

O uso do engajamento do cidadão, da participação pública e de uma governança compartilhada foi visto como forma de melhorar os resultados públicos ao canalizar a capacidade coletiva.

Houve aceitação geral de que um sistema adaptativo básico se estende além dos indivíduos e chega às relações deles com outras pessoas e sistemas, incluindo organizações públicas e instituições. Sem a robustez das outras entidades, as pessoas podem não ser capazes de serem resilientes face à adversidade.

A discussão também se focou em “se” e “como” os governos podem trabalhar melhor com um ciclo dinâmico que inclua mudanças contínuas e, ao mesmo tempo assegurar continuidade e estabilidade. Em particular, como os governos podem melhorar a

capacidade da sociedade de passar pelas fases de “liberação” e “reorganização” de um “ciclo adaptativo”? Algumas ideias:

- Operacionalizar o conceito de promoção da resiliência por meio do trabalho com “liberações” em pequena escala para, assim: a) construir uma capacidade adaptativa de longo prazo; b) influenciar inovações em larga escala; e c) diminuir o potencial de mudanças indesejadas cascatearem entre as escalas e produzirem crises no maior sistema;
- Explorar como medidas políticas específicas trabalham melhor para governar fases particulares de um “ciclo adaptativo”;
- Encorajar a experimentação e a inovação.

Os participantes entenderam que os governos têm o papel de procurar inovadores sociais, conectando-os, estabelecendo condições favoráveis para seu trabalho e ajudando-os a ampliar inovações bem-sucedidas.

4) Usando processos participativos

Dar espaço à sociedade

Os participantes da mesa endossaram a noção de que a participação está na base da resiliência. Cultivar a resiliência e, de fato, alcançar resultados públicos significam que os governos devem “dar espaço à sociedade”. Participação tem um significado diferente para cada participante. Entretanto, o raciocínio vigente aponta que a participação constrói a capacidade da sociedade em assinalar, definir e resolver questões públicas de maneiras adequadas a todos que foram afetadas por elas. Algumas ideias-chave são:

- Permitir que cidadãos e comunidades participem mais da definição da natureza das questões públicas e suas soluções. Enquanto isso, talvez, não proporcione soluções perfeitas, pelo menos viabilizará soluções, apoiadas pela comunidade, nas quais se pode trabalhar;
- Para fazer isso, os governos devem permitir a participação, estar genuinamente preparado para ouvir e para permitir que os cidadãos tomem decisões nos momentos apropriados;
- Processos participativos podem tomar várias formas e envolver diferentes “públicos”. É importante ser claro em relação aos objetivos, participantes, termos de referência, desenho e facilitação de tais processos.
- É fundamental não ter uma visão “ingênua” sobre os processos participativos. Os governos precisam averiguar cuidadosamente as motivações e competências na área;
- Dar “espaço” talvez não seja suficiente. Os governos terão de formular e responder perguntas difíceis nesse espaço. Gerenciar as expectativas e ser claro sobre quem tem a autoridade para decidir e agir são considerações importantes;
- Alguns processos participativos, ou ações derivando deles, irão falhar. Os governos precisam aprender com as falhas – o erro não deve ser razão para voltar ao uso de métodos convencionais, que, apesar de confortáveis, não funcionam.

Os participantes concordaram rapidamente que “dar espaço para a sociedade” não significa abandonar os cidadãos ou abdicar-se da responsabilidade. Eles também concordaram que é muito desconfortável para o governo abrir mão do poder e controle.

Um participante resumiu a discussão ao observar que é tempo de reposicionar os papéis e estabelecer um novo acordo entre cidadãos e governo.

5) Políticas públicas “lentas”

Processos participativos podem parecer lentos, mas eles têm capacidade de levar a melhores resultados de políticas públicas do que decisões unilaterais ou instantâneas do governo. Além disso, processos participativos podem promover a resiliência. As definições mais específicas que os participantes deram a tal conceito incluíram:

- Trabalhe com os afetados, na velocidade deles e dê tempo para que surjam as soluções.
- Usar uma abordagem desenvolvimentista para aproveitar as janelas de oportunidades;
- Tratar a política como modelo de investigação, experimentando e dando tempo para que as respostas e evidências apareçam;
- Comece em pequena escala, procure por “pequenas vitórias” e produza melhores resultados ao longo do tempo;
- Endosse oposições e críticas – criatividade muitas vezes resulta de conflito;
- Enfatize a criação de capacidade versus a criação de soluções perfeitas. Assim, a capacidade e as ideias estarão lá quando você precisar.

Os participantes concordaram que existirão eventos e crises que exigirão respostas rápidas e ações unilaterais do governo. Mas o conceito de políticas públicas lentas inclui planejamento e pensamento de forma adequada sobre os riscos e vulnerabilidades. Processos de políticas participativas englobam antecipações e fases de preparação, bem como fases de resposta e recuperação, promovendo abordagem mais metódica (logo, mais “lenta”) para tratar as questões emergentes e as ameaças. A Recuperação incorpora todas as quatro fases do “ciclo adaptativo”, promovendo assim a resiliência.

Uma política paciente e menos arriscada, mais viável e com um melhor custo benefício.

Alguns participantes observaram que, em muitos países, o atual contexto político serve como restrição à “política lenta”. Alguns participantes caracterizaram a política contemporânea como tendo um enfoque predominantemente de curto prazo e focada na questão de gestão, com a participação de uma “cultura de proclamações”. Outros observaram que muitos políticos sabem que o sistema político está em apuros. Na visão desses participantes, “a política lenta” oferece aos políticos uma saída dessa situação. Passo a passo, os processos participativos podem ser vistos como menos arriscados politicamente. Eles podem ganhar tempo para construir um suporte, sendo, provavelmente, mais barato no longo prazo.

Notou-se que a administração pública necessita trazer os políticos a bordo com a política lenta, para que eles descubram os benefícios que podem alcançar.

6) Construindo um capital social

O capital social foi reconhecido como elemento importante da resistência. Não houve discussão ampla sobre “como” o governo pode ou “deveria” contribuir nessa área. No entanto, assinalou-se que tanto a “união” quanto a “interconexão” são formas necessárias do capital social.

A união do capital social é constituída de solidariedade e de confiança entre pessoas semelhantes. Essa solidariedade pode ser muito importante para diminuir as adversidades. No entanto, esses laços estreitos também podem levar à rigidez e à “fragilidade” diante da adversidade – isso se não for permitida a entrada de nenhuma inovação no sistema.

Interconectar o capital social estabelece redes de relacionamento entre diferentes pessoas, famílias e comunidades. Fornece diversidade, variedade e inovações – importantes para responder às surpresas e diminuir as adversidades.

Deve-se notar que as relações de interconexões muitas vezes requerem intermediários, como “empreendedores sociais” ou “conectores”, para serem construídas. Além disso, é preciso haver um nível mínimo de tolerância social no contexto geral para que a interconexão ocorra.

2.3.4 Armadilhas a serem evitadas.

Não proteja as pessoas de desafios e consequências que elas mesmas podem superar.

Os participantes enumeraram o que o governo deve evitar:

1) Não seja excessivamente protetor ou arbitrário. Um exemplo é quando o governo apressa-se em intervir antes que a resiliência tenha chance de surgir naturalmente. O estudo de caso dos incêndios no estado de Victorian mostrou como o governo respondeu rapidamente a uma crise, mas não se adotou abordagem arbitrária para o processo de recuperação e reconstrução. Apesar de as respostas surgirem com o tempo, não há provas de que uma resiliência de longo prazo esteja sendo construída ao deixar as pessoas decidirem o que fazer com as suas comunidades em seu próprio ritmo.

2) Não tenha medo de pedir ajuda aos cidadãos. Quando o governo finge que está no controle e que tem todas as respostas; quando “enrola” em vez de se comunicar de maneira clara e franca, ele pode perder a credibilidade e a confiança, necessárias para recorrer à ajuda de outros.

3) Não tomar uma abordagem “ingênua”, incompetente ou “falsa” para engajar os cidadãos em processos participativos. Isso terá resultado contrário e levará a deterioração das bases que cultivam a resiliência e a fazem progredir. Se envolver com interesses particulares presentes em processos participativos representa uma armadilha.

4) Não separar as políticas públicas da política. Realidades políticas e dinâmicas no Executivo, no Legislativo, na administração pública e na cidadania não podem ser esquecidas se o desejo é alcançar a eficiência. Os líderes políticos são centrais em mover questões para a agenda do governo.

3. Resultados em emergência

3.1 Introdução

É importante para o funcionalismo público e para a sociedade serem mais resilientes por causa das questões sociais imprevisíveis que emergem em um mundo cada vez mais complexo e interdependente.

Uma forma de estimular a resiliência é entender como lidar com a emergência na sociedade. O fato de o mundo estar se tornando mais complexo torna necessário antecipar o surgimento de padrões, a fim de limitar os impactos negativos e aproveitar as oportunidades. Se entendermos melhor a complexidade, então, poderemos fazer melhor uso da emergência, o que é uma das características definidoras.

A mesa-redonda organizou diversos debates com especialistas para explorar as relações entre emergência e complexidade e fornecer orientações para profissionais.

Os secretário-geral holandês, Roel Bekker, posicionou a evento no contexto de mudança da administração pública. Ele destacou que padrões tradicionais de governo não correspondem aos desafios da sociedade. Os problemas sociais hoje superam a autoridade dos ministérios. O governo precisa de novas formas para abordar os problemas modernos.

O que o governo e o serviço público devem mudar para responder aos novos desenvolvimentos externos? O pensamento sistêmico tem orientado o governo e o serviço civil para se tornar mais flexível e se adaptar ao ambiente em constante mudança. Os pensadores da complexidade mostram que mesmo as organizações flexíveis, embora necessárias, não são suficientes para realizar tal façanha.

A mesa-redonda explorou o significado do pensamento sobre complexidade para o governo e para o serviço público. Discussões se centraram em como trabalhar com a complexidade e os efeitos sobre os resultados públicos. Alguns princípios orientadores foram identificados e podem ajudar os praticantes. Porém, mais trabalho para o desenvolvimento são necessários para auxiliar os profissionais. Esses princípios são retomadas no final deste capítulo. Primeiro vamos sumarizar as apresentações e estudos de caso.

3.2 Resumo das apresentações sobre emergência

O especialista Steven Van De Walle os professores Hans-Erik Klijn e Geert Teisman, todos da Universidade Erasmus (Roterdã), e a professora Eva Mitleton-Kelly, da *London School of Economics* abriram a discussão sobre emergência. Derek Loorbach, da Universidade Erasmus, atuou como debatedor, fornecendo comentários e reações iniciais. Peter Ho, chefe do Serviço Público de Cingapura, trouxe uma “perspectiva do profissional” sobre emergência baseada no pensamento de estratégias futuras, como as utilizadas

em Cingapura. Os professores Mark van Twist e Martijn van der Steen, da Escola de Administração Pública da Holanda, apresentaram um caso sobre o Programa de Ministério do governo holandês. Martin Gagner e Harry Kruiter, do Centro de Estudos de Governança da Universidade de Leiden, apresentaram um estudo de caso sobre centros de segurança pública na Holanda.

3.2.1 Uma revisão da literatura sobre emergência nas organizações

Steven Van De Walle forneceu uma visão geral sobre a emergência nas organizações públicas baseada em uma revisão da literatura nos campos da ciência política, teoria organizacional e na teoria de sistemas. Sua análise evidenciou complicações que podem surgir quando as organizações públicas se comprometem demasiadamente com a emergência.

O que se sabe?

- A visão predominante na literatura tradicional da ciência política é que ao permitir (por exemplo, a improvisação e a experimentação) em organizações públicas constitui uma “quebra de regras” e deve ser evitado.

- Na literatura organizacional, a emergência pode ser vista nas práticas de “improvisação organizacional” e “bricolagem”, que ajudam as organizações a sobreviverem em circunstâncias de transformação. Emergência também tem lugar no planejamento estratégico, por exemplo, Mintzberg fala sobre a estratégia emergente.

- A literatura sobre a teoria de sistemas dá uma nova perspectiva. Organizações não devem ser compreendidas pelos seus objetivos oficiais, estruturas e funções, mas, sim, como um conjunto composto de atores que tomam decisões e ações baseadas em seu conhecimento “local” e interesses, com metas e resultados surgindo espontaneamente em vez serem predeterminados. Ações organizacionais não são lineares. Ações e tendências são difíceis de se prever. Um planejamento central é bastante difícil.

- De acordo com Van de Walle, uma abordagem para organizações públicas que engloba e encoraja a emergência pode levar a complicações.

- O desempenho organizacional está geralmente relacionado a regras rígidas e planejamento. Sem isso, é difícil perceber aspectos da performance dos sistemas. Na prática, isso não é um problema tão grave porque os sistemas de desempenho mudam o tempo todo de qualquer maneira. Bons gestores sabem como trabalhar com um sistema de performance que muda com frequência. A questão principal é que a emergência pode estar em contradição com a eficiência. Se os objetivos e os resultados são emergentes, eles não podem ser medidos e os custos de gerenciar organizações dessa maneira podem ser altos.

- Nos sistemas emergentes, é possível que não haja nenhuma base jurídica para as ações. Tais serviços públicos podem se tornar vulneráveis. A teoria dos sistemas dá atenção reduzida aos devidos processos e aos riscos para os cidadãos.

- A principal vantagem da emergência é tornar as organizações mais resilientes. Permitir a existência de emergências ajuda as organizações a reagirem rapidamente às mudanças.

- Van de Walle concluiu que o conceito de emergência fornece uma ferramenta analítica útil. No entanto, ela não deve ser usada como um conceito normativo. Você não pode lutar por um certo nível de emergência dentro de uma organização ou sociedade. Van de Walle adverte que a emergência não deve dar lugar à relatividade. Emergência por si só não dá direção, então deve-se tomar cuidado com a forma que o poder entra em cena. Seu conselho consiste em tentar simplificar os sistemas complexos que dão origem à emergência. Isso ajudaria os civis a entender o que está acontecendo.

3.2.2 Sobre a emergência e a complexidade

Especialistas em projetos públicos, os professores Teisman e Klijn, com base em resultados de pesquisas, descreveram como os serviços e gestores públicos precisam desenvolver novas abordagens se quiserem lidar eficazmente com a complexidade de projetos de grande porte.

O professor Teisman observou como a teoria da complexidade pode ajudar os profissionais a lidarem com gastos em demasia e atrasos – os dois principais problemas associados aos grandes projetos públicos. Em face de tais problemas, a resposta normal para os gestores é tentar obter mais controle sobre o projeto, mas isso pode piorar a situação. A teoria da complexidade pode apoiar uma abordagem diferente, enfatizando que os resultados em projetos complexos e questões políticas não advêm diretamente das decisões dos oficiais públicos e gerentes. Resultados surgem da interação do conjunto de agentes envolvidos e do contexto em que eles atuam. Os resultados são, de certa forma, acidentais. As abordagens de comando e de controle não capturam essa dinâmica e, portanto, não são úteis em mostrar mais resultados desejáveis ao invés de menos.

Teisman defende que precisamos desenvolver abordagens de gestão que ‘estejam de acordo’ com a complexidade existente. Ele sugere um modelo de sistema baseado em um processo de imersão e de interação. As organizações estão inseridas em redes. Cada organização é uma rede em si. Tal perspectiva mostra que os indivíduos atuantes têm uma posição mais importante do que a própria estrutura da organização. A excelência dos processos se baseia na qualidade dos que atuam nas interações. Um indicador primário de desempenho é a interação. Dessa forma, políticas eficazes precisam ser criadas por indivíduos inseridos em rede. Os resultados necessitam ser gerados em redes informais. Só, então, a confiança pode ser construída e os atores podem concordar com uma ação conjunta.

Criar confiança é mais importante do que otimizar estruturas organizacionais

A visão do professor Klijn complementa a oferecida por Teisman. Se a agência é mais importante do que a estrutura, que tipo de ação, de agentes e de interações são necessárias? A direção de projetos complexos precisa ser orientada para o que há fora da organização, bem como possuir uma atitude flexível, sem ser hierárquica. Criar confiança é mais importante do que otimizar estruturas organizacionais. O envolvimento dos interessados é positivamente correlacionado aos resultados dos projetos. Nos termos

do professor, para a obtenção de sucesso, não é necessário moldar o ambiente. O que se precisa é prestar atenção aos ventos e navegar com eles. Apesar destas sugestões, Klijn vê três desafios para os gestores ao lidarem com a complexidade:

- Como uma orientação no que está fora auxilia os serviços públicos em que a hierarquia é dominante?
- Como você lida com a midiática da esfera pública? A volatilidade de curto prazo não está em concordância com a dedicação de longo prazo, necessária em tais projetos complexos.
- Como incluir as partes interessadas em processos complexos?

3.2.3 Cocriação, complexidade e aprendizagem organizacional

Em sua apresentação, a professora Eva Mitleton-Kelly falou sobre o aparecimento da emergência em organizações. Sua opinião é que os processos de aprendizagem organizacional são responsáveis pela criação de nova ordem e significado. Se os processos de aprendizagem são cruciais para as organizações lidarem com complexidade e para ajudar na maneira de tratar emergências, então, é necessário compreender como promover tal aprendizado. Organizações não se transformam naturalmente em organizações de aprendizagem. Algumas tentam usar abordagem mais behaviorista para a aprendizagem e são incapazes de guiar processos de forma a que todos os elementos da organização sejam alterados. Mitleton-Kelly defende uma abordagem “Gestalt” no método de aprendizagem para ajudar a criar um contexto para uma organização de aprendizagem. Cocriação é uma pré-condição para a aprendizagem. Tais organizações de aprendizagem precisam criar uma cultura de confiança para permitir a cocriação.

Mitleton-Kelly salientou que, se os serviços públicos querem ser capazes de lidar com a complexidade, eles precisam aprender como facilitar para que seus membros mudem, por vontade própria, seu contexto a fim de chegar a um resultado desejado. Somente se todos os atores estiverem engajados no processo de mudança, ela de fato ocorre. Alterações nos processos são sempre grandes movimentos nas organizações.

A professora salientou que as organizações públicas se tornarão mais eficientes ao tratar a complexidade se elas se basearem em microestratégias locais múltiplas, em vez de abordagens abrangentes e de tamanho único. Eles podem apresentar ganhos atendendo a “possibilidades adjacentes”.

Discussões

Derek Loorbach, da Universidade Erasmus, teceu comentários sobre as quatro apresentações. Em sua opinião, as discussões mostraram uma visão abstrata de complexidade. Para ele, o trabalho dos gestores de políticas públicas não é ajudado por visões tão distanciadas da realidade. Ele também ressaltou que os teóricos precisam olhar para a emergência dentro da sociedade e que o foco não deve estar voltado apenas para o que os órgãos públicos estão fazendo. Para a discussão atingir um nível mais prático, Loorbach aponta para um melhor entendimento de como conseguir transições dentro da sociedade. Os sistemas complexos possuem propriedades especiais e nem sempre estão direcionados no caminho que queremos. Os sistemas sociais são dependentes de

caminhos e estruturas alternativas, ameaçam os regimes existentes que tendem a permanecer na trajetória atual. Há necessidade de mudanças fundamentais, que não virão automaticamente. Tal processo passa pela autonomia do agente individual, incluindo os governos. Na opinião de Loorbach, se queremos que a mudança seja bem-sucedida, é necessária uma modificação multidimensional. É preciso entender melhor os processos complexos.

3.3 Uma perspectiva profissional, o serviço público de Cingapura

Peter Ho apresentou como o serviço público de Cingapura está lidando com a complexidade, melhorando a capacidade de previsão, inovação e adaptação às circunstâncias transitórias. No passado, o governo experimentou consequências indesejadas de iniciativas políticas prévias e dependências do caminho. Por exemplo, a política dos dois filhos é agora a causa de um rápido envelhecimento da população, o que traz novos desafios políticos.

Para melhorar sua capacidade de antecipação, Cingapura introduziu o planejamento de cenários nos processos orçamentários e de planejamento. A abordagem tem sido útil para revelar suposições escondidas e modelos mentais, assim como ajudar a criar uma linguagem comum e um quadro de referência.

Além do planejamento de cenários, um programa de avaliação de risco e varredura de horizonte (RAHS) foi desenvolvido. A ferramenta é usada para obter mais detalhes sobre os pontos fortes e fracos do serviço público na maneira como lida com questões futuras.

Outra iniciativa, intitulada Serviço Público para o Século 21 (PSXXI), que incentiva o uso de tecnologias colaborativas de rede, foi introduzida para desenvolver uma cultura de abertura a mudanças e a ideias inovadoras para o setor. Ao mesmo tempo, essas medidas são complementadas por uma forte liderança com intuito de promover um ambiente favorável para novas ideias.

A medida mais recente foi o desenvolvimento de um centro de estratégias futuras para servir como o ponto focal dos trabalhos futuros do governo de Cingapura. As principais tarefas do centro são: desafiar o pensamento conformista, estruturar processos de pensamento estratégico, cultivar a capacidade de lidar com incertezas e choques e comunicar os riscos emergentes.

3.4 Resumo dos estudos de caso relacionados à emergência

Dois estudos de caso foram apresentados e discutidos.

3.4.1 Programa ministerial, Holanda

Os professores Twist Van e Van der Steen, da Escola de Administração Pública da Holanda, analisaram o programa ministerial daquele país como uma nova maneira de resolver problemas no nível ministerial. No governo holandês, a sensação era de que várias questões sociais não eram tratadas de maneira satisfatória. Os programas ministeriais, organizações essencialmente “virtuais” que perpassam diferentes ministérios, foram desenvolvidos para as questões de cuidado com a juventude e habitação/integração. Tal tipo de método se encaixa dentro de uma tradição existente

de 'governo conjunto' e ministérios sem uma carteira definida. A esperança era de que a separação das administrações públicas contribuísse para a criação de um governo fluido. O novo desenvolvimento não está insento de obstáculos práticos.

- Programas ministeriais são formas estranhas dentro de um contexto dominado por valores tradicionais. Esse modelo dominante dificulta consideravelmente a implementação de uma nova forma (por exemplo, funcionários do programa ministerial são tratados como não pertencentes aos processos). Uma maneira de superar esse domínio seria transformar a exceção em regra.
- Programas ministeriais criam matrizes organizacionais em que os funcionários públicos não estão acostumados a trabalhar. Burocracias tradicionais resistem à inovação e não ajudam os novos departamentos. Uma possível solução reside na criação de uma forte divisão central em cada departamento para resolver tais questões.

Além disso, a transição para o programa ministerial no contexto holandês levanta várias questões interessantes. Van Trist e Van der Steen veem programas ministeriais como uma oportunidade para novas formas de resolver os problemas sociais com base nos processos emergentes. Mas a nova solução organizacional se depara com um contexto tradicional que a obriga a funcionar de acordo com a aceitação e sistemas de performance tradicionais.

Discussões

Os participantes da mesa-redonda se focaram em duas questões centrais. A primeira foi a natureza peculiar do Programa Ministerial holandês. Exemplos de modelos para lidar com grandes problemas sociais em outros países foram oferecidos. O sucesso desses modelos foi baseado no fato de que os novos ministérios foram criados com recursos e gestão de pessoal externos. De acordo com um dos participantes, se são necessários programas ministeriais ou um melhor modelo de administração pública, então, tais programas podem ser exercícios muito caros.

A segunda foi sobre o mérito do novo modelo. Vários países experimentaram a necessidade de ir além dos métodos, como os programas ministeriais. Uma sugestão foi usar 'geometria variável' para conectar o que precisa ser conectado nas diversas organizações a fim de resolver os problemas da sociedade.

A razão para se procurar novos métodos é que os programas ministeriais podem não ser a resposta para a complexidade social. A burocracia pode ser boa para áreas estáveis como a educação. Uma busca pelo melhor método é certamente um objetivo que permanece na agenda. Na situação holandesa, uma tentativa de fazer servidores públicos mais propensos a trabalhar na horizontal era empregar governos mais genéricos, em vez de ministérios, cartões de visita e a alocação de salas dos ministérios próximas umas às outras.

3.4.2 Casas de abrigo do governo, Holanda

Martin Gagner e Harry Kruiter, do Centro de Estudos de Governança (Universidade de Leiden), realizaram uma pesquisa sobre Casas de Abrigo Públicas (PSCs) na Holanda. Ao longo dos anos, 47 lugares desse tipo foram criados com o finalidade de reforçar a segurança social no nível local. Isso foi feito por meio da redução de atividades

fragmentadas no setor público. As PSCs são redes de serviços públicos (polícia, justiça, serviços sociais etc.) e organizações não-públicas que trabalham em alguns aspectos da prevenção de crimes. A principal tarefa do PSCs é lidar com casos que lhes forem submetidos por qualquer dos sócios contribuintes. As redes dividem um espaço físico e digital e usam uma abordagem cooperativa. Em essência, os PSCs são uma abordagem conjunta para problemas multifacetados.

Em sua apresentação, Gagner e Krüter focaram-se em como as PSCs trazem políticas públicas emergentes sobre as tensões fundamentais que existem nesse tipo de abordagem nova. PSCs são exemplos de como ampliar a perspectiva política, ligando casos individuais a grupos. Esses aglomerados poderiam apontar para problemas emergentes ou futuros (abuso de drogas ou até crimes mais graves). O crescimento das PSCs, partindo de uma iniciativa local até uma política nacional, mostrou a importância das experimentações em pequena escala e das inovações para lidar com questões complexas.

As PSCs não são um “negócio fechado” na situação holandesa. O sucesso delas é, no entanto, ligado à motivação e ao talento de seus participantes. Embora o trabalho dentro das casas deva ser valorizado, o apoio público exige resultados claros. Isso ainda não é evidente. Elas necessitam inventar novas formas de lidar com as questões e dar mais espaço para a inovação.

Nenhuma correlação entre a forma organizacional e os resultados do projeto.

De acordo com os apresentadores, as PSCs passam por tensões fundamentais para chegarem a soluções:

- Forma: as PSCs são novas formas de lidar com problemas sociais, mas a estruturação conduz a novas inflexibilidades;
- Relacionamentos: as PSCs ainda não tem ideias claras sobre como regular as relações entre os diferentes atores envolvidos. Há uma tensão entre a formalização versus uma conexão mais relaxada;
- Objetivos para a prática ainda não são comuns. Há uma necessidade de retirar os marginais das ruas, mas algumas das organizações participantes querem apenas ajudar.
- Objetivos para as políticas públicas: As PSCs não são claras se trabalham voltadas para objetivos ou se são processos contínuos.

Discussões

Os participantes centraram suas perguntas na tensão entre organizações e profissionais. Não está claro como o trabalho interdisciplinar poderia superar a abordagem profissional às questões. Segundo os pesquisadores, por enquanto é importante que os profissionais de diferentes áreas aprendam com as capacidades e as limitações uns dos outros. Essa observação levou a uma discussão sobre quanto do processo dentro das PSCs é deixado ao acaso. Nesse momento, há uma crença dentro da administração pública que a discussão interdisciplinar deve ser suficiente para resolver problemas difíceis.

3.5 O significado de emergência e complexidade

Os participantes exploraram vários aspectos da complexidade e da emergência, utilizando a participação dos peritos, estudos de caso e suas próprias experiências e comentários. A discussão foi moderada profissionalmente e delineada pela simples questão: “O que deve ser feito e o que não se deve fazer na administração pública para a obtenção de resultados públicos em face à emergência?”

3.5.1 Definindo complexidade e emergência

Emergência e complexidade são conceitos-chave da teoria da complexidade. Para compreender a importância deles, é necessário pesquisar a fundo as relações e as diferenças entre pensamento em sistemas e pensamento sobre a complexidade.

Sistemas e teorias da complexidade

A complexidade como um conceito tem sido o centro das atenções no pensamento em sistemas. A ideia principal é que as organizações precisam mudar sua estrutura interna de acordo com as demandas do ambiente externo.

A teoria da complexidade é menos otimista em relação a novos modelos de organização, como a solução para restrições em constante transformação. Klijn mostra em sua pesquisa que não há correlação entre a forma de organização e os resultados. Há, no entanto, fortes correlações entre os resultados das políticas públicas e o uso de estratégias locais múltiplas, da colaboração e da confiança.

Em sua revisão de literatura, Steven van de Walle (2010) vê uma relação estreita entre a teoria de sistemas e a da complexidade.

A teoria dos sistemas é sobre “a compreensão interdisciplinar da realidade como sendo composta por complexos sistemas abertos com propriedades emergentes e potencial de transformação” (BYRNE, 2005). Segundo Eve Mitleton-Kelly, a teoria de sistemas não pode explicar como organizações complexas funcionam. Dessa forma, a teoria da complexidade é um avanço teórico, que oferece um quadro explicativo com conceitos de auto-organização, emergência e conectividade. Não se pode controlar sistemas complexos, mas sim restringir ou permitir sua existência.

Emergência

O conceito central nas pesquisas sobre complexidade é a emergência, que funciona como um termo descritivo apontando para padrões, estruturas ou propriedades exibidos no nível macro. A emergência é um fenômeno que se mostra aparente ao nível macro, mas se desenvolve por meio de dinâmicas em nível micro.

Van de Walle baseia-se na definição de Goldstein de que emergência é uma característica dos sistemas que tenham pelo menos quatro características: não-linearidade, auto-organização, estar além do equilíbrio e atrativos. As ideias de Van de Walle resumem-se da seguinte forma:

- Não linearidade é essencialmente o que dá a direção à emergência e é causada por *loops de feedback* positivo (Goldstein, 1999), que podem provocar uma nova dinâmica em um sistema, já que a relação entre incentivos e resultados pode ser desproporcional e os processos podem ser não lineares.

- Van de Walle segue De Wolf e Holvoet ao dizer que a essência da auto-organização é um comportamento adaptável, que adquire de maneira autônoma uma ordem elevada e a mantém. A auto-organização centra-se no desenvolvimento de uma ordem ou estrutura em resposta ao ambiente que não pode ser ditada ou imposta por meio de controles externos.

- Além do equilíbrio, enfoca o constante comportamento adaptativo nos sistemas sociais. De fato, a capacidade de crescer, mudar, evoluir e inovar indica que a sociedade está em um estado longe do equilíbrio. Segundo Van de Walle, um estado longe do equilíbrio nas organizações ou na sociedade explica as características de imprevisibilidade da emergência. Um ambiente flexível e dinâmico em situações além do equilíbrio conduzem a consequências inesperadas e a eventos aleatórios. Esses eventos podem, por sua vez, facilitar a emergência de uma forma que não pode ser prevista. Não há um “destino final” predeterminado.

- Van de Walle nota que os teóricos da complexidade usam a noção de elementos de atração e um conjunto de desses elementos para visualizar as mudanças de um estado temporariamente estável para o outro. Quando o estado estável de um sistema pode ser descrito como um ponto, uma nuvem de pontos representa o número de possíveis futuros estados estáveis daquele sistema em particular. Como não é possível prever exatamente o próximo estado estável de um sistema, existem vários futuros estados possíveis a partir de determinado momento. Os sistemas sociais se movem e se incrementam entre novos estados estáveis.

Somente sistemas complexos podem criar novas ordens – sistemas complicados, não.

Essa discussão por Van de Walle enfatiza emergência dentro das organizações. Mas ela pode ser vista como um conceito mais amplo, apontando para a capacidade da sociedade de desenvolver novas soluções, com ou sem governo. Sistemas sociais auto-organizados apresentam a capacidade de criar novas soluções sociais.

O desafio da mesa-redonda foi compreender como olhar para o serviço público como um sistema dinâmico e aberto muda a nossa compreensão do papel do governo, o papel dos cidadãos e de como explorar essas implicações. Isso dá origem a questões sobre como a emergência está acontecendo na sociedade e como a administração pública pode reagir. Teisman e Klijn abordaram várias questões relativas às habilidades, competências e sistemas necessários para o governo dentro dessa complexa realidade. Eles apontam para a importância das redes. Há uma necessidade de mais conhecimento sobre como a emergência na sociedade afeta o governo e o serviço público.

3.5.2 O significado de complexidade e emergência

O governo deve se preocupar com a teoria sobre complexidade? Ao ver as instituições, economias e sociedades como sistemas complexos que coevoluem, e ao entender suas características, Mitleton-Kelly (2003) nos diz que podemos facilitar a aprendizagem, a inovação e a sustentabilidade. Ela nos alerta que, muitas vezes, inadvertidamente

limitamos a inovação e a criação de uma nova ordem. A compreensão da complexidade poderia ajudar o governo a resolver problemas aparentemente insolúveis, tais como conflitos, grandes questões geopolíticas e as mudanças climáticas.

Os padrões tradicionais de governo não servem mais para os desafios da nossa sociedade. Nós temos a necessidade de “neue Kombinationen” para resolver os problemas da sociedade.

Mas apesar de toda a atenção que os políticos e legisladores têm dispensado à desregulamentação, descentralização, concorrência interna, parcerias e assim por diante, a burocracia tradicional provou ser um modelo organizacional muito durável, ultrarresistente e persistente. A Nova Gestão Pública fez pouco por trabalhadores da linha de frente, que estão cada vez mais trancados em uma série de sistemas e procedimentos. A reação à complexidade tem sido o foco no *design* e estrutura organizacional e em aumentar os controles e medições de desempenho. Tal abordagem dificulta reações eficazes de organizações públicas às mudanças ambientais. Reformas do setor público devem criar espaço para a “bricolagem” e promover memória organizacional e inovação por meio da preservação de um certo nível de redundância organizacional.

3.5.3 O que os governos podem fazer.

Políticas públicas de resultados

Teisman e Klijn afirmam que a complexidade não é uma questão de “controle”. A teoria da complexidade aplicada ao domínio da administração pública mostra que os resultados da política não provêm das decisões do gestor. Eles são atingidos pela combinação coincidente de ações e reações em diversos subsistemas. Isso revela os limites do planejamento estratégico convencional e do que pode ser previsto de forma razoável.

Uma lição da pesquisa sobre complexidade é que “Você precisa de velejar com o vento”. Isto não significa que tudo deve ser deixado ao acaso. Mitleton-Kelly (2003) vê a aprendizagem organizacional como o principal meio para a organização em lidar com a complexidade. Complexidade fornece uma explicação de como os ambientes podem tanto inibir ou permitir a aprendizagem individual e a contribuição dos indivíduos para o processo de aprendizado. Neste processo de aprendizagem, é necessário deixar as abordagens tradicionais behavioristas, cognitivas ou social-construtivistas em troca de abordagens Gestalt de aprendizagem. Essas abordagens nos ajudam a entender como as organizações públicas podem coevoluir com novos padrões em seus ambientes.

Novos meios para os governos

A teoria da complexidade nos mostra que os governos precisam trabalhar com a complexidade para alcançar resultados. Os participantes da mesa-redonda apresentaram algumas práticas orientações a este respeito destinada aos gestores públicos.

Bricolagem

As principais apresentações durante a mesa-redonda estavam focadas em uma “estratégia emergente” e “comportamento de gestores”. Steven van de Walle, apontou para os métodos e comportamentos que gestores poderiam usar para lidar com a complexidade.

Uma estratégia bem sucedida é a bricolagem, que pode ser definida como “a invenção de recursos a partir dos materiais disponíveis para resolver problemas imprevistos”. Os praticantes da bricolagem normalmente pensam e agem além de suas tarefas atuais e unidades de trabalho. Eles expandem os limites e tomam iniciativas. Algum grau de capital social e confiança é necessário para que a bricolagem funcione. Isso é algo que nem sempre floresce em um ambiente orientado pelo controle e cumprimento dos objetivos.

Liderança

Teisman e Klijn focaram na liderança como o meio mais importante para lidar com a complexidade. Teisman estudou grandes projetos de infraestrutura que são tradicionalmente confrontados com atrasos e custos suplementares. A resposta convencional é de exercer mais controle, no entanto, apesar de fazê-lo, atrasos e custos continuam. Sua opinião é que os gerentes não compreendem a complexidade de tais projetos e, portanto, são incapazes de dirigi-los. Ele considera que a situação só pode ser melhorada ao colocar as pessoas responsáveis que são capazes de criar confiança. Tal tipo de liderança começa com a aceitação da complexidade. Combinar metas organizacionais ou pessoais com os de outros atores em uma estrutura de coordenação é um aspecto fundamental. Isso pode ser feito pelo sentido coletivo de decisões e o acoplamento das ambições e metas.

A gestão da rede é o exemplo mais evidente deste tipo de liderança. No entanto, isto leva a pelo menos a dois paradoxos em políticas públicas:

- os resultados das políticas públicas eficazes devem ser gerados por uma rede de organizações que também devem promover as suas missões individuais.
- os resultados das políticas públicas eficazes surgem de redes de confiança que operam em um contexto marcado por interesses individuais e partidarismos.

Competências

De acordo com Klijn, gestores públicos capazes de guiar e usar processos emergentes e seus resultados apresentam as seguintes qualidades:

- Focados externamente, de forma não hierárquica, ligado com a sociedade;
- Ser capaz de identificar e utilizar as novas tendências, novos paradigmas de políticas públicas e janelas de oportunidade para alcançar resultados.
- Possuir uma boa compreensão do seu meio e ser capaz de usar isso para fazer intervenções produtivas.
- Ser capaz de “montar um cenário de aptidão”, agarrando as oportunidades para completar uma missão.

Os gestores atuais do serviço público tem o desafio de combinar a orientação externa com a cultura tradicional e a estrutura hierárquica do serviço público.

Uma dependência menor

Mitleton-Kelly acrescenta que as organizações devem se esforçar para desenvolver micro estratégias múltiplas em vez de perseguir uma estratégia única. A busca de uma estratégia “ótima” não é possível nem desejável em um ambiente em constante mudança

ou turbulento. Micro estratégias múltiplas são essenciais para a inovação e a cocriação de um ambiente propício.

3.6 Princípios de orientação para profissionais

A mesa-redonda sobre emergência foi concluída com uma discussão geral sobre o que fazer e não fazer para alcançar resultados públicos em face da emergência. Estes princípios completam os princípios das apresentações. Nos dois gráficos, o “Argumentenfabriek” resumiu o que fazer e o que não fazer.

3.6.1 Visão: abraçar a complexidade

- Os profissionais precisam entender que o mundo é complexo. Isso não é uma ameaça. Investir na capacidade de compreender a complexidade. Substituir o planejamento estratégico por um planejamento de cenário. Emergência deve ser encarada como uma oportunidade, em vez de uma ameaça.
- Os profissionais devem escutar atentamente seus colegas de trabalho. Um participante sugeriu organização de avaliações em 360 graus. A gestão tem de aceitar os desafios apresentados. Capacitar pessoas para lidar com a complexidade, removendo barreiras organizacionais e operacionais.
- Por vezes, há dificuldade em tratar uma crise como uma questão complexa. Mas as crises são uma emanção de problemas sistêmicos subjacentes: você precisa de ferramentas, como padrões de reconhecimento para lidar com tais crises. As crises são o momento certo para refletir sobre o que está acontecendo. Desenvolver as habilidades para lidar com essas crises ou mudanças.

3.6.2 Organização: criar espaço para exploração e experimentação

- Criar diferentes tipos de espaço (financeiros e outros) dentro do qual as pessoas podem assumir a liderança e experiência. Organizar grupos multidisciplinares, que podem entender o que está acontecendo, identificar padrões, desenvolver uma nova narrativa ou compreender da realidade complexa. Dentro dessa abordagem, a opinião foi deixar um espaço aberto para pontos de vista paradoxais. Inclua as pessoas que estão trabalhando em espaços intersticiais. Pessoas de fora podem agitar as coisas.

- A questão é, quem deveria criar este espaço? O conselho foi para que um funcionário público exercendo um mandato seja encarregado de fazer isso, mas para isso ele deve ter boas relações com os superiores. Uma advertência foi formulada ao fazer isto. Os superiores podem ser “a cabeça enterrada na terra”. Isso significa que esses atores não devem esperar que o chefe comece as atividades.

3.6.3 Definindo objetivos: cuidado com as medidas

- Desenvolver perspectivas de resultados significativas que reflitam resultados do mundo real e *accountabilities* múltiplas. Responda ao resultado (não ao processo): modele isso da melhor maneira possível.

- Envolver as partes interessadas para formular *accountability*. Envolvê-los na atividade de desenvolvimento de resultado com o intuito de ver como essas medidas se desenvolvem depois. As partes interessadas devem decidir o que é significativo.
- Use técnicas de progressão para no futuro desenvolver as perspectivas certas para mensuração.

3.6.4 O que não fazer.

Na discussão, foram apontados alguns pontos sobre o que não fazer:

- **Visão: não tenha medo.** O principal impulso deste princípio é que os profissionais não devem se afastar dos conflitos. Não há necessidade para pânico: porque os sistemas complexos são guiados por regras simples.
- **Organização: não se atenha rigidamente a planos predefinidos.** Planejar demais leva a uma paralisia da análise. É importante evitar que isso aconteça. Outro argumento apresentado foi o de evitar ter agendas ocultas. Isso só vai levar a teorias da conspiração.
- **Definir metas: não se torne complacente com o sucesso.** O sucesso em lidar com a complexidade não deve causar complacência. Altere o contexto de modo a quebrar a rotina. Organize os incentivos para que não se torne complacente.

3.7 Impacto da emergência e da complexidade nos resultados públicos

A perspectiva final sobre a discussão de emergência é em que medida as discussões ajudam a abordar a questão sobre a legitimidade do governo e administração pública.

Alguns participantes da mesa-redonda localizaram os processos dentro do quadro de atuação das organizações públicas. Houve pouca referência à forma como a administração pública poderia trabalhar com processos emergentes na sociedade. Isso significou que a discussão sobre os resultados públicos manteve-se confinada aos limites da própria administração e trouxe consigo o risco de compreender resultados públicos como mensuração do desempenho da organização. Para a maior parte das discussões sobre a emergência, os resultados públicos permaneceram um campo desconhecido. Por exemplo, Steven van de Walle tratou especificamente da relação entre a emergência e o sistema de performance na administração pública. Ele apontou para o fato de que os sistemas facilitam surgimentos e antecipam mudanças e isso pode ser bom ao lidar com problemas novos, imprevisíveis e, portanto, emergentes:

“As soluções oferecidas por meio de tais acordos podem ser recebidas por uma variedade de atores. Comportamentos como a bricolagem, a improvisação, estratégia incremental, adaptar e facilitar a liderança podem levar a resultados desejáveis, mas vêm com uma desvantagem: a de que tais resultados nem sempre são previsíveis. Isto significa que não há acordo prévio sobre o que é considerado um bom desempenho, e isso pode levar a conflitos sobre que caminho seguir.”

Ele também adverte que a falta de orientação para o desempenho pode levar as organizações a um custo operacional muito elevado. “Assim, enquanto os sistemas de antecipação podem ser capazes de alcançar resultados favoráveis, eles são vulneráveis a discussões posteriores sobre se o sistema foi realmente executado.”

Parece que o campo de pesquisa de alguns profissionais estão presos a um modelo de desempenho organizacional e (ainda) tem pouca sensibilidade para os resultados públicos em uma sociedade moderna e complexa. Uma visão limitada sobre o significado de emergência em sociedade pode ser a razão para uma sensibilidade limitada para os resultados públicos, incluindo legitimidade.

4. Pensamentos conclusivos

A mesa-redonda NS6 inaugural reuniu estudiosos, pesquisadores e profissionais experientes de diferentes partes do mundo para examinar o significado de “emergência” e “resiliência” na governança moderna e na administração pública, e para explorar o que as organizações públicas e os funcionários públicos podem fazer para obter resultados de alto valor público em um mundo cada vez mais complexo e imprevisível.

Algumas ideias-chave emergiram das apresentações, estudos de caso e discussões, que inevitavelmente serão selecionadas e refinadas nas próximas discussões e mesas redondas em outros países. Essas incluem:

- Perseguir resultados públicos em questões complexas e circunstâncias imprevisíveis;
- A produção de processos de participação e colaboração eficazes com cidadãos e outros atores.
- Ver e fazer políticas públicas de diferentes maneiras;
- Aceitar a complexidade e trabalhar com emergência;
- Equilibrar a continuidade com uma mudança contínua;
- Fazer intervenções multifacetadas, utilizando-se janelas de oportunidade e perseguindo microestratégias locais múltiplas;
- Desenvolver capacidades de antecipação, inovação e adaptação;
- Apoiar a inovação social.

A concepção e organização da mesa-redonda da Holanda apresentou um modelo útil para as próximas. O conteúdo substantivo estabeleceu um patamar elevado que irá inspirar membros da rede e delegados em rodadas futuras a alcançarem patamares ainda mais altos.

“O que fazer e o que não fazer” para promover a resiliência.

O que fazer:

Visão: ser claro e transparente

- Explicar o porquê, como e onde a administração está promovendo a resiliência.
- Ser claro sobre o nível individual, comunitário, organizacional e social da resiliência.
- Formular a necessidade por resiliência como um objetivo coletivo em todos os níveis.
- Ser claro sobre os tipos de intervenção necessários.
- Aceitar que, ao dar espaço à sociedade, está se abrindo mão de poder e controle
Organização: Dar espaço para a sociedade
- Falar com os cidadãos de diversos grupos, para que assim eles observem os conflitos de interesse e as perspectivas.
- Estar preparado para ser o facilitador que faz perguntas críticas e o líder que faz escolhas
- Comece devagar com uma questão pequena que tem prioridade na comunidade.
- Construa uma conexão social ao reconhecer quando ela está presente.
- Treine servidores públicos para estabelecerem diálogos com os cidadãos e respeitem suas competências.

Alcançando resultados: faça uma política lenta

- Seja paciente, construa políticas e alcance resultados com calma.
- Convença os políticos que uma política pública lenta é menos arriscada, mais viável e barata do que políticas tradicionais
- Trate a política como um experimento no qual você aprende ao longo do caminho
- Dê tempo para o retorno e a resposta das comunidades
- Dê tempo às comunidades para as soluções emergirem antes de intervir
- Alimente e engaje críticas e oposição; o conflito engendra criatividade

O que não fazer:

Visão: não subestime a sociedade

- Não aja, a não ser quando necessário
- Não subestime as competências e capacidades humanas

- Não proteja pessoas dos desafios e consequências com os quais elas podem lidar; elas sempre aprenderão e exercitarão o autodomínio
- Não se apresse para intervir até que a resiliência tenha uma chance de emergir
- Tenha em mente que a ajuda de curto prazo nem sempre é a mais apropriada no longo prazo

Organização: não faça isso sozinha

- Não engaje a sociedade sem recursos e a vontade de ouvir
- Não engaje a sociedade sem o suporte de parceiros e dê a eles o crédito que eles merecem
- Não seja dominante, mas também ouse ser humilde e vulnerável
- Não finja estar no controle quando você não está, peça ajuda aos cidadãos
- Não se prenda a interesses particulares; procure grupos que não conseguem se fazer ouvir
- Não esqueça a política: você necessita de políticos para comunicar e explicar diretrizes

Alcançando resultados: não se esqueça de fazer escolhas

- Não trate todas as soluções como sendo de igual valor e todas as comunidades como igualmente legais.
- A política é requisitada (em última instância) para julgar diferentes opções e soluções
- Tenha em mente que justiça e inclusão nem sempre são os valores certos a perseguir.

Este roteiro foi elaborado na primeira Mesa-Redonda do Projeto Nova Síntese em 24 de março de 2010 em Haia, durante uma discussão de duas horas sobre resiliência, conduzida pelo De Argumentenfabriek.

Notas

*Relatório da Mesa-redonda na Holanda, Haia, de 24 a 26 de março de 2010.

** Jocelyne Bourgon é Presidente Emérita da Escola do Serviço Público do Canadá (Canada School of Public Service – CSPS) e Presidente do Public Governance International – PGI. Também é membro da “The Order of Canada” e “The Queen’s Privy Council of Canada” (OC e PC respectivamente), honraria dada cidadãos que se destacam por seus serviços prestados ao Canadá.

Mesa-Redonda 2 – Conquistando resultados públicos: sociais e cívicos*

*Editado por Jocelyne Bourgon, PC, OC***

Foco da mesa-redonda do Canadá

O Projeto Nova Síntese é apoiado por uma rede de pesquisa participativa dedicada a explorar as novas fronteiras da administração pública. Além da pesquisa contínua, o projeto, denominado NS6, promove uma série de mesas redondas para discutir seus achados.

A segunda de uma sequência de cinco mesas-redondas internacionais ocorreu nos dias 4 e 5 de maio de 2010, em Ottawa, no Canadá. O evento explorou os meios pelos quais os governos podem passar da busca por resultados de nível micro para resultados de abrangência sistêmica e social, o que inclui prosperidade econômica, bem-estar social, satisfação com a vida e paridade e justiça intergeracional. Foram debatidos também aspectos aprendidos na prática que dão suporte a esse processo.

A mesa examinou pesquisas recentes, experiências e práticas atuais sobre quando e como engajar cidadãos e comunidades para obter melhores resultados públicos. Observaram-se os *trade-off* envolvidos e os princípios que podem ajudar as ações dos servidores públicos em relação ao comprometimento dos cidadãos e da comunidade.

O encontro considerou também obstáculos para a conquista de melhores resultados públicos e as possíveis transformações exigidas. Isto incluiu formas de separar sistemas de controle governamentais da gestão por desempenho e os meios de criação de sistemas de *accountability* compartilhada para resultados de abrangência sistêmica e social, a fim de ajudar a formar a agenda de políticas públicas que pode ser aceita e seguida em larga escala.

Também foi explorado como o pensamento tradicional e as práticas institucionais que mantêm rígida separação entre servidores públicos profissionais e servidores políticos/eleitos podem ser aprimorados de forma a trazê-los para um ciclo de aprendizado mútuo para melhorar os resultados públicos.

Resumo

1) **O foco em resultados sociais e cívicos possibilita às organizações públicas alcançarem resultados de crescente utilidade pública.** Organizações públicas que posicionam suas atividades em relação a um contexto mais amplo criam oportunidades para alcançar resultados que não poderiam ser obtidos se fizessem o contrário.

Resultados cívicos contribuem para melhorar a satisfação com a vida e o bem-estar. Já os sociais não podem ser conquistados somente com o trabalho do governo. Eles não podem ser impostos de cima para baixo, pois exigem colaboração. O caso do Serviço Penitenciário de Cingapura (SPC) é um excelente exemplo dos benefícios potenciais da mudança de foco dos resultados da organização penitenciária para resultados sociais e da importante contribuição que pode ser obtida das famílias, das comunidades e da sociedade.

2) Os desafios do século 21 demandam grande colaboração entre governos e desses para com o público. Cidadãos são mais do que clientes e receptores de serviços. Muitos resultados de políticas públicas só podem ser obtidos com trabalho conjunto do governo e da sociedade.

Exemplos como A Estratégia de Parceria Contra a Falta de Abrigo no Canadá demonstram a necessidade de múltiplos atores trabalharem em conjunto a fim de modelar o problema, formar soluções viáveis e assegurar comprometimento permanente para alcançar o efeito desejado. O caso da mobilidade profissional e do reconhecimento de qualificações estrangeiras demonstra que em alguns casos, um passo fundamental na busca de soluções significativas é o desenvolvimento de um sistema comum que facilita a colaboração.

3) De acordo com uma pesquisa no campo sobre bem-estar social, a participação ativa tem valor intrínseco e também instrumental. Ela aumenta a confiança entre as pessoas e as instituições e contribui para o bem-estar social. De fato, trabalhar e atuar com outros colaboram para o bem-estar, para a satisfação com a vida e melhora a democracia.

4) Prestar serviço em um espaço público expandido exige que o governo desempenhe diversos papéis, inclusive o de facilitador, possibilitador e mediador. Casos como o da Estratégia de Parceria Contra a Falta de Abrigo (HPS) e o do Serviço Penitenciário de Cingapura (SPS) enfatizam a habilidade do governo em reunir partes relevantes e disponibilizar uma resposta ampla e detalhada para um problema que possui vários aspectos.

5) Mecanismos de controle enraizados na desconfiança geram desconfiança, impõem custos significativos à sociedade e aumentam a probabilidade de cometer erros. O caso do Programa Bolsa Família é um exemplo de uma situação na qual reduzir condicionalidades (evitar definir como o auxílio poderia ser gasto) e controle fez com que a supervisão do programa ficasse mais maleável e melhorou os resultados. À medida que a conformidade com as leis, regras e processos é essencial, a confiança excessiva nos mecanismos de controle torna impossível a experimentação e a inovação e não favorece a colaboração entre organizações.

6) O medo de fracassar e a aversão a correr riscos sufocam a inovação. Nenhuma organização, pública ou privada, pode garantir uma atuação livre de erros. O governo deve aprender a lidar com pequenas falhas e com segurança. A experimentação e programas-piloto aceleram o aprendizado, reduzem os riscos de erros significativos e contribuem para uma sociedade mais inovadora.

A mesa-redonda canadense reuniu dirigentes públicos experientes, pesquisadores e acadêmicos dos seis países que integram o projeto NS6 para discutir o tema sobre resultados públicos, sociais e cívicos. O encontro foi presidido pelo professor Peter Aucoin e pela líder do projeto, Jocelyne Bourgon.

O evento foi organizado da seguinte maneira:

- Os participantes receberam textos elaborados para o tema da mesa-redonda para ler com antecedência;
- O primeiro dia foi dedicado à exploração dos subtemas “resultados sociais” e “resultados cívicos”;
- O segundo dia explorou obstáculos que impedem a conquista dos resultados públicos, em particular o emaranhado que envolve conformidade e desempenho, e a ausência de um sistema de *accountability* compartilhada para resultados obtidos de forma compartilhada;
- Acadêmicos, pesquisadores e dirigentes públicos forneceram suas perspectivas sobre como o aperfeiçoamento dos resultados públicos envolve aspectos práticos e teóricos;
- Especialistas apresentaram estudos de caso que se relacionam a esses temas;
- Todos participaram de um debate franco, moderado pelas regras da Chatham House;
- A conversa continuou durante as refeições, embora de forma menos estruturada;
- Na tarde do segundo dia, os participantes debateram possibilidades de uso prático dos temas anteriormente debatidos.

2. Primeiro dia: conquistando resultados cívicos e sociais

2.1. Comentário introdutório

Na introdução, o professor Aucoin explicitou que o propósito da mesa redonda era explorar o tema da conquista dos resultados públicos de amplo significado e alcance para a maioria da sociedade e a importância do engajamento e comprometimento, extrapolando o circuito governamental. Os integrantes da mesa foram encorajados a explorar o papel do governo na sociedade, a desenvolver parâmetros práticos para uso dos dirigentes públicos e a identificar lacunas na pesquisa para aperfeiçoar as próximas pesquisas e estudos.

A líder do projeto, Jocelyne Bourgon, expressou suas expectativas acerca do Projeto Em busca de uma Nova Síntese para a Administração Pública. Em essência, o projeto busca o desenvolvimento de um sistema que integre convenções passadas e novas realidades emergentes, para apoiar dirigentes públicos a enfrentar os desafios de seu tempo. O objetivo do Projeto Nova Síntese é subsidiar o trabalho daqueles que encaram os desafios de servir no século 21. A iniciativa reflete a admiração e o compromisso com os servidores públicos cujo papel tem se tornado mais difícil e exigente do que no passado.

Bourgon argumentou que o contexto da governança contemporânea é caracterizado por um número crescente de questões complexas. Esse contexto é marcado por um alto

grau de interdependência, pela incerteza econômica, mas também por uma sociedade conectada através de redes, por uma ampla dispersão do poder e pela imprevisibilidade. Muitos resultados públicos estão além do alcance direto e exclusivo do governo ou de quaisquer outros atores individuais. Os resultados exigem novas formas de governança que incorporem a contribuição e a participação ativa de múltiplos atores para conquistar resultados “com os cidadãos” e não apenas “para os cidadãos”. Ela concluiu dizendo que:

“Quando os resultados públicos são vistos como um empreendimento coletivo que envolve pessoas, suas famílias, suas comunidades e a sociedade como um todo, governos ampliam a gama de opções para conquistar resultados no espaço público expandido da sociedade moderna.”

2.2 Estudos de caso

As discussões da mesa-redonda começaram com a apresentação de três estudos de caso do Canadá e de Cingapura. Com eles, pretendeu-se ilustrar como resultados públicos foram alcançados em situações complexas, e como novas formas de colaboração criaram um espaço público expandido para conquistar resultados de elevado valor para a sociedade. Os três estudos apresentados no evento tinham em comum vários elementos essenciais para que obtivessem sucesso. Mereceram destaque pelo debate entre os participantes:

- 1) A ênfase das experiências ter ultrapassado os resultados organizacionais, alcançando resultados sociais;
- 2) O fato de terem excedido o limite dos círculos governamentais, incluindo atores que tradicionalmente não se envolviam nesses problemas;
- 3) O papel do governo como facilitador e “empoderador”.

2.2.1 A estratégia de parceria contra a falta de moradia

A falta de moradia é um problema com origens diversas que exige respostas variadas. É um problema social complexo que envolve saúde física e mental, drogas, criminalidade, raças e economia. Embora existente em vários níveis, a maioria das atividades e serviços destinados a prover moradias e abrigos é encontrada no poder local e na comunidade.

O estudo de caso analisou a resposta do governo federal do Canadá para a falta de moradias expressa pela Estratégia de Parceria Contra a Falta de Abrigos (HPS). Em essência, o papel do governo federal mudou de instituição que financiava programas para líder que alavanca oportunidades. A Estratégia é um modelo de serviço de entrega indireto que disponibiliza, no nível local, amplo leque de programas do governo federal. Ela opera nas comunidades e as ajuda a se organizarem, a criarem capacidade e a custearem seus próprios objetivos.

A HPS é notável em parte porque trouxe para a mesa atores que tradicionalmente não se envolveriam com tal iniciativa. Ela também fez uso do conhecimento coletivo preexistente, e hoje fornece um modelo de como o governo pode trabalhar com as

partes interessadas (*stakeholders*) para atacar um problema partindo de suas peculiaridades. A continuação, a sobrevivência e a extensão do programa, apesar de duas mudanças de governo e das duras críticas, são evidências do sucesso da estratégia. Ainda assim, o estabelecimento de um amplo programa de redução do número de desabrigados no Canadá tem sido incerto.

Seguem algumas das principais descobertas do estudo de caso:

- A Estratégia de Parceria Contra a Falta de Abrigo (HPS) é baseada no princípio de que um padrão único não serve para todos. Ela possibilita que diversas comunidades se organizem e respondam de várias formas a aspectos específicos de seu contexto. A abordagem reconheceu o poder da comunidade, enfatizando a criação de capacidade no nível da comunidade, e forneceu incentivos para somar parceiros capazes de alavancar e conectar iniciativas relacionadas, juntamente com a valiosa cadeia de resultados.
- É difícil alcançar, monitorar e atribuir resultados para uma questão tão complexa como a falta de moradia, particularmente quando as ações são diferenciadas no nível local e envolvem várias partes tentando direcionar o assunto com base em diferentes perspectivas, tais como saúde mental, pobreza, construção de habitações e justiça criminal. A Estratégia atualmente mede os resultados patrocinados pelo governo federal preferindo financiar programas locais em vez de monitorar de perto os diversos atores envolvidos, e tal postura atingiu efeitos sociais mais amplos.
- A falta de alinhamento entre os sistemas tradicionais de *accountability* e as demandas de iniciativa horizontal, que envolvem múltiplos parceiros e *stakeholders*, elevou custos e aumentou prazos para os participantes.

2.2.2 Mobilidade Profissional/Reconhecimento de Qualificações Estrangeiras

O estudo de caso da Mobilidade Profissional e Reconhecimento de Qualificações Estrangeiras (FQR) trata de esforços colaborativos de vários níveis do governo canadense e outras organizações profissionais para facilitar a mobilidade profissional e assegurar que imigrantes, que tenham sido capacitados em seus países de origem, possam praticar suas profissões no Canadá. Para avançar nesse tema, os governos federal, provincial e territorial e 500 organizações que controlam a vasta gama de profissões de enfermeiros a engenheiros tiveram de construir, a princípio, sistemas de propriedade e responsabilidade compartilhadas.

O estudo de caso inicialmente investigou os recentes esforços em direcionar a mobilidade profissional por meio do estabelecimento do Acordo de Comércio Interno (Agreement on Internal Trade – AIT). Investigou, ainda, como o diálogo contínuo e a colaboração entre diversos níveis do governo e de organizações que regulam o exercício das profissões levou a avanços na mobilidade profissional em todo o Canadá. O estudo de caso investigou como o *Pan-Canadian Framework for the Assessment and Recognition of Qualifications* (Sistema Pan-Canadense de Avaliação e Reconhecimento de Qualificações) foi estabelecido por meio da abordagem bem-sucedida utilizada para direcionar a mobilidade profissional. O sistema parte de uma visão compartilhada, conduzindo à definição de princípios

e a efeitos desejados para melhorar a avaliação e o reconhecimento de qualificações obtidas fora do Canadá. O Human Resources and Skill Development Canadá (Departamento de Recursos Humanos e de Desenvolvimento de Habilidades do Canadá) desempenhou o papel de engajar as treze jurisdições e seus reguladores. O governo federal desempenhou o papel de facilitador/ “empoderador” e procurou estabelecer efetiva relação de trabalho com as partes interessadas (*stakeholders*).

Seguem as principais descobertas do estudo de caso:

- Colaboração e construção da confiança necessária para o processo de envolvimento de múltiplos parceiros para o trabalho é uma condição essencial para o sucesso;
- Mostrou-se necessária para alcançar o resultado almejado uma abordagem “de baixo para cima” que possibilitou a participação de todas as partes interessadas na busca de soluções e um claro compromisso com o objetivo comum;
- O resultado mais importante foi a criação de uma plataforma de cooperação, que permitiu novas formas de colaboração. O resultado não foi, de fato, uma resposta política ao problema, mas uma abordagem que encoraja relações adaptativas e soluções emergentes;
- Mudar o foco da conformidade para os resultados – ou da tentativa de controlar as exigências de qualificação para as diferentes profissões e para passar a assegurar que as pessoas que tenham competência possam realizar o trabalho – possibilitou progresso real no que tange à mobilidade profissional.

2.2.3 A história do serviço penitenciário de Cingapura

O Serviço Penitenciário de Cingapura vivenciou uma transformação radical. Antes era uma organização atormentada pelo problema das prisões superlotadas, altos índices de rotatividade dos funcionários, empregados desincentivados e baixa avaliação pública do serviço. Hoje, é considerada uma das mais bem-avaliadas e premiadas agências de prestação de serviço público. O início dessa transformação ocorreu com a mudança de ênfase para o resultado, direcionando os esforços para que os ex-presidiários “passassem a ser cidadãos responsáveis com a ajuda de suas famílias e da comunidade”.

A ideia foi formulada com a ajuda de mais de 800 funcionários entre membros e parceiros estratégicos do *Ministry of Home Affairs* (Ministério do Interior), além de organizações voluntárias, da previdência social, usando uma variedade de meios, inclusive encontros, diálogos facilitados e fóruns na intranet.

Uma vez estabelecido o Serviço Penitenciário de Cingapura, ficou claro que somente as estruturas internas e os recursos não seriam suficientes para alcançar os efeitos desejados. Foi necessário o engajamento da comunidade para criar um sistema de reintegração com forte ênfase no apoio familiar e social. A iniciativa multidimensional do engajamento incluiu: campanha na mídia para melhorar a percepção pública dos ex-presidiários; uma estrutura de governança conectada em rede para supervisionar a coordenação dos serviços de continuidade; e a busca por proporcionar maior conhecimento para a população através de encontros anuais visando gerar a consciência da segunda chance e inspirar ação comunitária.

O serviço apresentou melhoras substanciais, inclusive a queda na reincidência criminal de 44,4% em 1998 para 26,5% em 2007, 1.800 empregadores contrataram ex-presidiários, e 1.400 voluntários prestaram serviço de aconselhamento e desenvolvimento de atividades para os detentos.

Entre as principais descobertas do estudo de caso:

- A ampliação das possibilidades de solução quando um problema político é moldado positivamente com a contribuição da sociedade;
- A diversidade de papéis desempenhados pelo governo como aplicador da lei, mas também como líder, facilitador e possibilitador de mudança;
- O impacto positivo quando o governo inclui outros *stakeholders* – partes interessadas e membros da sociedade.

Resumo da discussão

Os participantes consideraram os estudos de caso uma demonstração persuasiva de como o foco nos resultados sociais gera diferentes abordagens, ainda que também contemple novas dificuldades. Vários fatores decisivos e características notáveis dos casos que contribuíram para a conquista de resultados sociais foram identificados durante a discussão que se segue:

- A necessidade de novas formas de liderança política para trabalhar soluções em nível das comunidades e para se relacionar com a mídia em situações nas quais o governo estiver explorando território novo ou desconhecido;
- A necessidade de preparar servidores públicos para desempenhar diversos papéis, inclusive na criação e no fornecimento de uma plataforma pública e participativa para que as comunidades resolvam seus problemas;
- O poder da comunidade para apoiar mudanças;
- A necessidade de harmonizar as exigências das várias organizações públicas que contribuem para um esforço coletivo.

Servidores públicos envolvidos nos estudos de caso relatados demonstraram novas formas de liderança. Eles foram capazes de transpor barreiras e progredir com relação aos resultados por meio da colaboração e da confiança, mudando mentalidades e possibilitando tomadas de decisão compartilhadas.

Alguns dos fatores acima relacionados foram temas recorrentes ao longo das sessões que ocorreram nos dois dias da mesa-redonda. Em particular, eles estabeleceram o cenário para a discussão sobre política pública e bem-estar, e o papel que a inovação, a colaboração e a experimentação desempenham na melhoria dos resultados sociais.

2.3 Conquistando resultados de utilidade pública: Bem-estar como “proxi” de resultado social

John Helliwell fez uma apresentação que ajudou os participantes a conectarem as mais recentes descobertas da ciência do bem-estar com a arena da política pública. Ele apresentou várias propostas para ajudar os profissionais a aplicarem o bem-estar às políticas públicas:

“O positivo supera o negativo” - Estudos têm mostrado a relação entre uma visão positiva da vida e a uma sociedade saudável. A positividade tem impacto muito maior do que a mera ausência da negatividade. Isto é uma oposição à abordagem convencional, encontrada em muitas áreas, como na justiça, na medicina e na psicologia, em que o paradigma dominante é “consertar problemas” que já surgiram. Para promover o bem-estar social, a política pública não deveria estar limitada a dar respostas aos problemas, mas sim ter como foco a construção da sociedade na qual pessoas têm uma ampla visão do que podem alcançar juntos.

“O social supera o material” – É parte inerente para os indivíduos se relacionarem com os outros e o capital social contribui mais para o bem-estar social do que para a prosperidade material. Isto sustenta diretamente o uso de redes colaborativas e do engajamento de cidadãos na política pública. Há estudos que mostram que quando se possibilita aos indivíduos a participação coletiva na organização de áreas neutras de suas vidas, o resultado é um impacto positivo na sua autoavaliação da qualidade de vida.

“A generosidade se paga” – Ao contrário da percepção popular, as pessoas não são individualistas e egoístas. Isso garante a reavaliação do modelo de motivação que depende dos incentivos pessoais. Para alcançar um alto nível de bem-estar, os dirigentes deveriam organizar serviços públicos de forma tal que ajudar aos outros fosse parte da malha do sistema de entrega de serviços. O estudo de caso da prisão de Cingapura foi referido como um exemplo primordial dos benefícios acumulados em um momento em que indivíduos e comunidades são encorajados a ajudarem uns aos outros e a participar.

Medidas, experimentação e inovação foram apresentadas como elementos importantes de um governo que foca em resultados sociais e em bem-estar:

- Indicadores econômicos são medidas insuficientes para a qualidade de vida. O governo precisa se engajar em medidas consistentes de bem-estar pela inclusão de medidas de satisfação com a vida em agências de pesquisa estatística nacional. Isso ajudaria a mudar o discurso político ao redor dos resultados sociais e a transformar o “eu” do governo em “nós” da ação coletiva.
- O governo deve apoiar e documentar experimentações “de baixo para cima” que envolvam abordagens da política pública que fomentem o bem-estar e a confiança. A confiança é um importante fator na satisfação com a vida. Estudos mostram que as pessoas subvalorizam a lealdade dos outros. Nesse tipo de ambiente, é mais difícil introduzir iniciativas de experimentação que promovam o bem-estar. No contexto governamental, as medidas de *accountability* que permitem o combate à irregularidade e aumentam transparência e confiança pública, frequentemente também causam o efeito oposto, criando um ambiente no qual as pessoas não têm vontade de experimentar por medo do erro ou da falhas.
- O governo deve buscar inovar. A inovação e a experimentação estão relacionadas – uma não pode ser alcançada sem a outra. Esses experimentos precisam ser anárquicos e liberar a criatividade dos cidadãos para desenvolver novos métodos

de colaboração. Devemos aprender a experimentar com os menores riscos possíveis associados à inovação. Devemos aprender a valorizar os erros e os experimentos fracassados na medida em que eles aceleram o aprendizado coletivo necessário para inovar com sucesso. Para aprender verdadeiramente com os experimentos, eles precisam ser medidos e relatados.

Helliwell concluiu com alguns pontos sobre como ganhar impulso na busca por resultados sociais.

- Os dirigentes públicos devem encorajar intervenções antes de haver um problema que precisa ser resolvido;
- É mais barato e mais efetivo deixar as pessoas agirem por si sós. Os dirigentes não devem ver o cidadão apenas como cliente e receptor de serviços;
- Os dirigentes devem incorporar a colaboração e o engajamento da sociedade ao projeto de política social.

As recompensas são muitas, pois os indivíduos são mais felizes quando têm oportunidade de trabalhar juntos em busca de soluções. Isso reforça uma opinião positiva sobre o aumento de confiança, positividade e bem-estar social.

Resumo da discussão

Houve amplo apoio dos participantes da mesa-redonda às principais ideias expressas na apresentação. Os delegados concluíram que a ênfase no bem-estar pode resultar em melhorias concretas e tangíveis que contribuem para uma sociedade mais saudável, segura e participativa. Destacam-se algumas das contribuições apresentadas pelos participantes:

- O governo tende a dar ênfase aos problemas políticos e a dar respostas aos ‘males públicos’, em vez de perguntar aos cidadãos o que está funcionando bem ou de moldar os assuntos através de uma lente positiva.
- Medidas de bem-estar são profundamente democráticas. Elas envolvem perguntar ao cidadão acerca de sua satisfação com a vida, de seu bem-estar social, bem como de sua satisfação com as organizações do setor e serviços públicos. Tais medidas fornecem uma perspectiva muito diferente da medida de eficiência.
- A medida da satisfação com a vida ajuda os legisladores a compararem e distinguirem entre prioridades, além de possibilitar pesar as diversas opções de ação tendo por base o que é realmente importante para as pessoas, como as dimensões sociais em lugar das dimensões materiais na vida.
- Muitos determinantes do bem-estar não estão sob o controle individual. Eles só podem ser alcançados com o trabalho coletivo.
- O engajamento dos cidadãos é uma via de mão dupla. Não se exige que o governo transfira suas responsabilidades para o cidadão, mas trata-se de um arranjo no qual as partes são responsáveis pelo que está em sua esfera de influência.
- É preciso dar mais atenção às variáveis relacionais. Um importante aspecto do bem-estar está enraizado fora da economia, porém, dentro de contextos sociais.

Relacionamentos saudáveis na família, na vizinhança, na comunidade e em nível nacional são importantes para as pessoas.

- Nas diversas organizações públicas, os servidores têm um desejo em comum: contribuir, experimentar o sentimento de realização e ter um impacto positivo na sociedade. Dessa forma, moldar positivamente a política e ligá-la aos objetivos gerais da sociedade oferece benefícios de fato.
- Compartilhou-se com os participantes um exemplo de contexto de serviço público, no qual os serviços e programas foram testados contra as necessidades universais documentadas que pertencem ao altruísmo, domínio e independência. O resultado foi uma mudança significativa no engajamento dos servidores e melhorias na política de abrangência sistêmica e nos programas.
- A mudança acontece através da experimentação, mas para fixar-se esta não deve vir apenas de “cima para baixo”; os objetivos sociais exigem colaboração. As ideias devem ser disseminadas de “baixo para cima”, ser formatadas de “cima para baixo” e estar apta para funcionar em outros locais.
- A importância do aprendizado proveniente do erro, de um processo de experimentação e da inovação atraiu os delegados. A rede tentará identificar casos específicos de aprendizado que utilizaram o conhecimento gerado por experiências de fracasso.

Certos assuntos relacionados à confiança, à esperança e à percepção pública geraram trocas importantes entre os participantes da mesa-redonda:

Os delegados identificaram várias camadas de confiança que operam na esfera pública. Estas consistiriam em confiança dentro do governo, entre cidadãos e governo e entre os próprios cidadãos. Não houve consenso entre os delegados quanto à simultaneidade da construção da confiança dentro ou fora do serviço público, ou se a confiança interna cria a base para o público confiar no serviço.

O relacionamento entre confiança e mecanismos de controle também foi levantado. Observou-se que os sistemas governamentais são projetados presumindo-se que haja baixos níveis de confiança, além disso, eles produzem uma profecia autorrealizada, em parte porque a natureza complexa dessas estruturas de controle aumenta a probabilidade de haver erros.

Alguns delegados comentaram que a narrativa de esperança tem valor substancial para a conquista de resultados públicos. As pessoas não farão uma boa avaliação de suas vidas se não tiverem esperança. Narrativas de progresso social são necessárias como alternativas para histórias sobre crescimento econômico que não cria esperança.

Vários delegados notaram que há importantes lacunas entre a percepção pública e a realidade em muitas dessas questões. É o caso, por exemplo, de taxas decrescentes da criminalidade que tenderam a coincidir com a percepção pública de que o contrário estava acontecendo. Isso se deve a muitos fatores, como a cobertura da mídia e o exagero de ocorrências negativas. Como resultado, o governo se sente na obrigação de reagir

rapidamente para acalmar as preocupações do público e responder à cobertura da mídia. Pode ser requerido um trabalho complementar sobre o papel dos meios de comunicação da influência do bem-estar e da satisfação com a vida.

2.4 Engajamento público para contribuir com os resultados públicos

Don Lenihan apresentou um quadro para o engajamento do cidadão e para resultados públicos. Ele explicou que “o engajamento público é uma nova forma de pensar sobre como governos, *stakeholders*, comunidades e cidadãos comuns podem trabalhar juntos para conquistar os objetivos sociais e encontrar e implementar soluções para problemas complexos”.

A ideia principal era que para responder a problemas complexos emergentes e alcançar os objetivos sociais, o governo deve empregar o apoio do público. O governo pode operar em muitas áreas tradicionais sem o envolvimento direto dos cidadãos. Entretanto, para resolver questões complexas, os governos precisam de uma nova geração de procedimentos para motivar e mobilizar o público.

Três tipos de processos de envolvimento público foram descritos: consultivo, deliberativo e o colaborativo, que envolve o engajamento público. Cada um envolve o público em diferentes níveis e inclui os quatro passos para reunir opiniões sobre um assunto; deliberar sobre a resposta correta; tomar medidas para resolvê-lo; e avaliar. A avaliação é vista como um importante elemento para a construção da confiança e do entendimento, bem como para a melhoria da efetividade do processo.

A forma tradicional de envolvimento público é pelo processo consultivo, no qual as opiniões do público são obtidas, mas o governo sozinho delibera e toma medidas. Tal forma de engajamento público não serve para problemas novos e complexos. Em primeiro lugar, o processo demanda uma compreensão comum do problema para pré-moldar o assunto em forma de problema a ser resolvido. Isto pode não só alienar aqueles cujas perspectivas não são contempladas, como também não chegar ao cerne do problema. Em segundo lugar, tal processo divide o público contra ele mesmo, ao advogar em causa própria. Em terceiro lugar, ele envia a mensagem que só o governo é responsável pela solução do problema, enquanto os cidadãos têm um importante papel a desempenhar em vários assuntos complexos.

Em várias ocasiões, o governo foi além do consultivo, alcançando o processo deliberativo. Nele, o governo procura as opiniões dos cidadãos e encoraja a participação pública ao modelar os problemas, e buscar soluções e estratégias. O governo então apresenta a decisão final sobre como proceder. Essa abordagem é uma melhoria da consultiva já que elimina a natureza adversária da última e permite aos cidadãos trabalharem para superar as diferenças. O problema principal é que o público pode chegar a soluções que excedam a autoridade ou a vontade do governo em implementar, ou que não atenda suas outras prioridades e necessidades.

O processo de engajamento público é aquele no qual os cidadãos estão envolvidos nos três estágios de expressão de opinião, deliberando e tomando medidas colaborativas para solucionar problemas. Ele permite ao público contribuir para dar forma ao problema e ser uma parte da implementação de soluções juntamente com o governo e outros

atores na sociedade colocando um plano de ação em prática para conquistar resultados em longo prazo.

Para assuntos complexos, os resultados raramente são encontrados de forma que o processo é cíclico e deveria terminar com uma avaliação do mesmo. Finalmente, confiança e compreensão são construídos para possibilitar parcerias sustentáveis para que as pessoas possam se unir em busca da solução de problemas e chegar ao sucesso de baixo para cima e não o contrário.

Questões como desenvolvimento sustentável, mudança climática e a criação de comunidades saudáveis exigem a contribuição ativa dos cidadãos. O engajamento público trata da possibilidade de as pessoas retomarem suas responsabilidades e para as quais estão mais bem posicionadas para tomar medidas.

Resumo da discussão

A discussão sobre engajamento público levantou algumas questões sobre como os processos direcionados pelo governo têm se esgotado nos últimos anos. Em alguns casos, audiências foram usadas como álibi, uma forma de manter o *status quo* ou de justificar uma decisão. Houve também muitos exemplos de processos de engajamento público que falharam devido aos problemas traçados.

O modelo foi visto como a base para melhores resultados públicos, especialmente se estiver moldado em termos de seus benefícios ou da urgência para usar tal abordagem:

- No caso das questões baseadas no comportamento (como tabagismo, obesidade ou responsabilidade com o meio ambiente), o governo é incapaz de alcançar resultados sozinhos. O progresso nessa área depende do apoio dos cidadãos.
- Ela é ampla, na medida em que formas de engajamento emergentes, tais como os protestos públicos, são extremamente enviesadas devido ao processo de autosseleção.
- Pode gerar maior responsabilidade, rentabilidade e efeitos potencialmente mais ricos explorando as diversas opiniões e perspectivas por meio do processo colaborativo.
- Pode construir um senso de propriedade coletiva, de modo que falhas ou erros podem ser vistos como oportunidades para o aprendizado coletivo.
- Há vários exemplos de políticas que poderiam ser projetadas novamente de forma a fortalecer os resultados públicos, construir confiança e melhorar o bem-estar – muitas poderiam ser projetadas de novo sem gastos adicionais. Há muito mais métodos eficientes de estabelecer serviços da perspectiva do bem-estar.

Os participantes apontaram vários fatores que contribuíram para o sucesso dos processos deliberativos:

- O projeto dos processos consultivo e deliberativo é essencial e deveria incluir experimentação e medidas do que nos colocará no processo coletivo;
- Esforços locais são mais eficientes do que intervenções em larga escala; e

- Com questões muito complexas, moldá-las deve ser um esforço coletivo e, portanto, deve-se compartilhar a responsabilidade da ação;

Alguns dos impedimentos para o uso do engajamento dos cidadãos também foram mencionados:

- Preocupações dos políticos sobre a imprevisibilidade do processo sobre o qual eles têm pouco controle;
- O público tem pouco desejo em investir em processos que consomem tempo sem a segurança de que suas opiniões vão de fato ser levadas a sério; e
- A responsabilidade individual para agir e obter resultados é difícil de obter e de sustentar.

A capacidade e a competência exigidas para apoiar processos deliberativos foram levantadas. O papel do facilitador foi visto como decisivo para assegurar que o processo se mova por meio dos estágios de deliberação e de ação. É necessário um tipo especial de líder. Um que tenha a habilidade de navegar e transcender a complexidade, de ser encarregado do processo e ajudar a mover um problema do “eu” do governo para o “nós” da sociedade.

Além do modelo de três estágios apresentado, observou-se que o engajamento público pode ser levado ao próximo nível com diferentes abordagens, inclusive integrar o engajamento público às formas institucionais, tais como os júris; pelas inovações constitucionais como referendos nos quais o poder é colocado nas mãos do povo; ou por meio de experimentos e inovações que envolvem os governos e sua busca por incluir o suporte dos cidadãos.

Há a necessidade de identificar os domínios que exigem mais claramente o engajamento do cidadão. Uma sugestão dada foi a de separar eficiência de fortalecimento. Outros propuseram que um sistema deveria se articular para ajudar a determinar onde o engajamento cívico seria necessário.

Vários delegados também sugeriram que as ferramentas de rede social Web 2.0 estão fornecendo colaboração mais simples e mais efetiva com ou sem envolvimento do governo. Uma variedade de iniciativas de muito sucesso foi citada, nas quais os cidadãos, com auxílio das redes sociais, foram capazes de conectar e ajudar uns aos outros de formas não possíveis anteriormente.

As novas ferramentas da Internet reforçam a noção de que “ideias são importantes”. A ideia certa tem uma plataforma pela qual se pode espalhar e reunir apoio sem o envolvimento do governo. Há uma crescente “economia do apreço” na qual os cidadãos ajudam-se mutuamente nas áreas ou temas de interesse comum. Estão entre os melhores exemplos as comunidades virtuais como a Trip Advisors e a Netmums. Essas plataformas, desprovidas de qualquer presença oficial ou lei, encorajam a confiança, a experimentação e a inovação. Elas sustentam a opinião de Helliwell de que a inovação e a experimentação andam de mãos dadas e que os experimentos têm de ser anárquicos, de baixo para cima. Eles não podem ser produzidos sob alguma ordem. Se os governos não se movimentarem nessas novas tecnologias para engajar os cidadãos, eles cairão nas questões de legitimidade.

Outros arriscaram que as novas ferramentas colaborativas podem ser uma forma de o governo se privar de algumas das responsabilidades presentes. Como os cidadãos demonstram capacidade e desejo de avançar sem a intervenção do governo em certas áreas de suas vidas, os recursos do governo podem ser alocados para áreas que exigem atenção.

3. Segundo dia: removendo barreiras para resultados de utilidade pública

3.1 Comentário introdutório

O segundo dia começou com uma síntese, feita por Jocelyne Bourgon, sobre o debate do dia anterior. Foram destacados seis pontos:

1) O papel fundamental para as organizações públicas para atingir resultados públicos de crescente utilidade para a sociedade.

2) Se as agências e programas enfatizarem os resultados cívicos e sociais, eles posicionarão suas atividades em contextos mais amplos e surgirão oportunidades que gerem resultados que não seriam possíveis do contrário. O estudo de caso de Cingapura foi usado como um exemplo disso à medida que os funcionários ampliaram seu estreito foco sobre a segurança para aumentar o resultado social de fortalecimento dos ex-presidiários para que se transformassem em cidadãos responsáveis.

3) Alguns resultados não são possíveis sem os resultados cívicos. Esses não são possíveis sem o engajamento da comunidade e o envolvimento dos cidadãos e das famílias. O caso dos abrigos foi usado como exemplo de como muitos grupos sociais e agências públicas trabalhando juntos podem gerar resultados e ter mais chances de obter sucesso. O que conseguimos coletivamente é melhor do que o que se consegue sozinho.

4) Mover a cadeia valores agregados de resultados para resultados sociais significa movimentar juntamente com outros.

5) Trabalhar e atuar com outros contribui para uma longa cadeia de resultados dignos como, por exemplo, o bem-estar, a satisfação com a vida e a democracia. Também se constrói a confiança entre as pessoas e as instituições. Esta confiança inspira a conquista de resultados ainda melhores.

6) A conquista de resultados públicos é uma empresa coletiva e não algo que o governo precisa para estar encarregado sozinho. Trata-se de uma responsabilidade compartilhada.

Aos participantes foi pedido que refletissem sobre esses pontos de forma que a discussão do segundo dia permitisse identificar e direcionar as barreiras que interferem na conquista de resultados públicos, e como podemos preparar os servidores públicos para avançarem. Mesmo que isso venha a significar não somente mudanças incrementais, mas talvez a projeção de um papel diferente para o governo, com a transformação de sistemas, normas, incentivos e alianças. Foi pedido ainda que delegados considerassem como preparar os futuros servidores públicos/líderes e políticos para a diversidade de papéis sendo discutidos.

3.2 Estudos de caso

Os estudos de caso do Brasil e da Austrália apresentados investigaram a importância do foco em resultados sociais amplos e o impacto positivo da troca do controle para uma abordagem baseada em desempenho.

3.2.1 O Programa Bolsa Família

O Bolsa Família é um programa de transferência de valores para famílias pobres. A condição para recebimento do dinheiro está relacionada a algumas condicionalidades: a saúde da criança e da mãe, a presença da criança na escola e com a proteção social. Esse programa beneficia aproximadamente 50 milhões de brasileiros e movimento sob um orçamento anual de U\$7,4 bilhões.

O programa foi originado de um conjunto de iniciativas de menor escala que já envolviam transferência de dinheiro, que evoluiu através da experimentação e do aprendizado. Com o sucesso das primeiras iniciativas locais, o modelo foi usado por um número cada vez maior de agências governamentais em busca de objetivos tão diversos quanto trabalho social, saúde, educação, alimentação, segurança, energia e trabalho infantil. Cada agência estava usando diferentes registros, mecanismos de pagamento, condições e processos administrativos.

Finalmente, essas iniciativas tornaram-se um único programa nacional. Dessa forma, o Programa Bolsa Família nasceu com o entendimento de que “cidadãos não estão divididos entre os ministérios”. O registro nacional é coletivamente gerenciado pelos governos federal, estaduais, municipais.

Os estágios iniciais do Programa Bolsa Família foram influenciados por preocupações sobre desempenho e controles. Os relatos da mídia davam ênfase a erros. Havia falhas nos registros das famílias contempladas pelo programa. A cobertura da mídia não fazia distinção entre falhas administrativas e fraudes propositais.

As medidas de controle sobre como o dinheiro era gasto se tornou desgastante. Por fim, os administradores perceberam que era preferível renunciar a parte do controle e deixar que as famílias contempladas decidissem por si mesmas qual a melhor forma de gastar o dinheiro.

O resultado foi positivo. O maior gasto dessas famílias foi com a alimentação. Apesar da diminuição do controle, o Programa Bolsa Família contribuiu com a redução da pobreza, redução da desigualdade, melhoria das economias locais, redução da desnutrição infantil e melhorias na segurança alimentar. Possibilitou aos cidadãos fazer escolhas sobre suas próprias vidas, bem como desempenhar um papel decisivo na conquista do objetivo social de diminuir a pobreza.

Seguem algumas das principais descobertas do estudo de caso:

- A experimentação em escala menor pode levar programas que apoiam os resultados públicos em nível nacional;
- Reduzir as camadas de controle fez a fiscalização do programa mais maleável e melhorou os resultados;

- A percepção de que os resultados sociais mais amplos eram mais importantes do que o sucesso de qualquer política individual possibilitou melhor alinhamento e integração de programas em apoio aos resultados sociais;
- Erros são inevitáveis. Há necessidade de aumentar a consciência pública sobre as diferenças entre erros e transgressões. Nenhuma organização, pública ou privada, pode garantir desempenho livre de erros.

3.2.2 O acordo financeiro australiano

Em janeiro de 2009, um acordo intergovernamental sobre as relações financeiras do governo federal entrou em vigor na Austrália. O acordo reflete um entendimento de que múltiplos níveis e organizações trabalhando em conjunto são convocados a atacar muitos problemas sociais. O novo sistema possibilitou que o governo nacional fizesse parceria com oito governos estaduais para negociar resultados para as principais áreas da política social.

Sob o sistema anterior de relação financeira entre federação e estados, as concessões da federação para os estados em áreas como saúde e educação eram usadas para coordenar e promover resultados em nível social, mas foram contidos devido à sobreposição de responsabilidades. Além disso, a condicionalidade dessas concessões, geralmente projetadas para alcançar efeitos nacionais, tornou-se mais onerosa e incluiu relatório detalhado com ênfase nos processos, crescimento mínimo e penalização para não fornecimento de dados.

O novo acordo entre os governos reformou a relação entre os níveis estadual e federal. Foram estabelecidos explicitamente os responsáveis pelas diferentes áreas de atuação do sistema. Entre as características decisivas desse novo sistema, destaca-se que ele remove a condicionalidade de transferência de pagamento, elimina exigências não essenciais para confecção de relatórios e enfatiza a responsabilidade acerca do desempenho e do resultado em detrimento dos insumos e dos processos. Isso dá aos estados a flexibilidade para direcionar os recursos para áreas nas quais eles produzirão os melhores resultados.

De forma também importante, a flexibilidade ampliada dos estados em fornecer a reserva contábil é equilibrada pela também ampliada “*accoutability*” e publicidade dos relatórios. Os estados relatam os indicadores de desempenho e a avaliação acontece através de uma terceira parte independente. Os relatórios de desempenho são produzidos em uma linguagem menos técnica para uso pelo dirigente e para encorajar o debate público.

Entre as principais descobertas do estudo de caso, foram destacadas:

- Novas habilidades foram necessárias entre os servidores públicos para sustentar a mudança de papéis, responsabilidades e relações;
- Os políticos ainda exigem relatórios sobre insumos quando os dados acerca dos resultados não foram disponibilizados dentro de um prazo-limite; e
- São necessários bons indicadores de desempenho apresentados em tempo adequados à tomada de decisão.

Resumo da discussão

Alguns delegados mostraram-se interessados em refletir sobre o papel do governo nos casos citados acima, e como aquele papel estava sendo definido.

A prestação de serviço público recebeu muita atenção no contexto do controle e do desempenho. Foi reafirmado que “cidadãos não estão divididos entre os ministérios”. Lamentavelmente, a prestação de serviços ideal está muitas vezes obstruída por camadas de controle e silos de *accountability*. As dificuldades e limitações de muitas abordagens baseadas em desempenho foram discutidas:

- Alguns níveis de condicionalidade ainda são exigidos para satisfazer os cidadãos e os políticos. A dificuldade está em determinar quanto do controle e do comando pode ser descartado;
- A sustentabilidade pode ser um problema, particularmente se os resultados não forem alcançados ou se houver dificuldades com a entrega ou sustentação das metas e dos resultados;
- Há o risco de cair na armadilha de que ter sucesso em apenas uma área é a solução de tudo;
- Há algumas consequências reais se as metas não forem alcançadas, o que levanta a questão de porque os dados são recolhidos em primeiro lugar. Frequentemente o único valor real para a abordagem das metas, indicadores e medidas é ajudar a providenciar clareza do propósito; e
- É muito difícil mostrar e alcançar resultados mesmo quando as metas e os indicadores são negociados, particularmente quando os fatores que influenciam os resultados de questões complexas tipicamente estão fora do controle dos parceiros envolvidos.

Houve sugestões de como conseguir trocar o controle pela abordagem baseada em desempenho e debatidas algumas das limitações inerentes a esse processo:

- Eliminar o pensamento vertical, trabalhar horizontalmente, harmonizando controles e exigência de relatório, e trabalhando juntos para mapear os objetivos em alto nível;
- Conduzir pós-auditorias aleatórias como um método de reduzir o número de controles *ex-ante*;
- Separar indicadores, metas e aspirações pode fornecer a clareza para achar o equilíbrio para a informação sobre desempenho. Adicionar evidências de mensuração dos indicadores de alto nível da satisfação com a vida e o bem-estar foi sugerido como uma abordagem que poderia ajudar a determinar a efetividade dos dados coletados, bem como reduzi-los para o desempenho subsidiário. Isto também iria satisfazer as necessidades dos cidadãos e dos políticos e ajudaria a manter mínimas as condicionalidades; e
- Ir além da linha das abordagens que envolvem o alinhamento entre programas, resultados e indicadores sendo audaciosos e fortalecendo os servidores para encontrar soluções inovadoras.

A maioria dos participantes concordou que muitos sistemas de desempenho e de controle não satisfazem as exigências de ninguém. Há crescentes e conflituosas demandas por informação e dados de desempenho de uma variada fonte: políticos, parlamento, mídia, público em geral, agências centrais e departamentos individuais. Essas camadas de controle e relatórios adicionam complexidade e escondem as informações necessárias para avaliar os resultados que ‘contam mais’ apesar dos esforços intensivos para medir o desempenho.

3.3 Separando o emaranhado conformidade e desempenho

Mike Joyce fez uma apresentação sobre como desemaranhar os sistemas de conformidade, controle e informação. A apresentação apontou para a necessidade de separar esses aspectos de modo a reduzir as barreiras em busca de resultados, e enfatizar a mudança da cultura do controle para obter maior efetividade.

Os termos principais são definidos abaixo:

- O controle em serviço público varia entre aqueles em que há regras “duras” - que incluem leis constitucionais, legislação, regulamentação e políticas aplicadas com a ameaça de sanções por não cumprimento – e formas mais suaves de controle tais como padrões de política e diretrizes, cultura organizacional e valores.
- O gerenciamento dos sistemas de desempenho tem foco em indivíduos e organizações e gerencia o desempenho para os resultados dos programas ou a efetividade da organização e a forma como é gerenciado.
- As fontes de informação estão divididas em sistemáticas ou não sistemáticas e são usadas para o controle e para o gerenciamento do desempenho.

Já que as fontes de informação podem ser usadas de forma alternativa para controlar ou para gerenciar o desempenho, examinar o uso e o propósito de cada fonte de informação permite encontrar uma *proxí* do grau de emaranhado da conformidade e do desempenho. No contexto canadense, as seguintes fontes de informação são usadas para tal finalidade: sistemas de informação sobre gestão interna; os recursos de gestão e a estrutura de resultados; estimativas; relatórios de desempenho das Contas Públicas, auditorias e avaliações do programa.

Foi debatido que apenas a informação acerca do gerenciamento interno está fortemente ligada tanto ao controle quanto ao sistema de gestão por desempenho. Assim, desembaraçar a conformidade do desempenho não parece levar à redução dos obstáculos na conquista dos resultados públicos. Entretanto, as auditorias e a avaliação podem constituir “microemaranhado” porque o escritório do auditor geral enfatizaria a avaliação para dar “utilidade ao dinheiro das auditorias”. Com isso, uma agenda de reforma deveria focar diretamente na redução da cultura de conformidade e da expansão da camada de controles.

Muitos dos fatores suportam o exame adicional da mudança da cultura de conformidade. Entre eles:

- A aversão ao risco político da grande discrecionalidade da gestão;
- Propensão ao usar a informação para reforçar a aversão ao risco;
- O uso dos relatórios do auditor geral por parlamentares e pela mídia;

- A abordagem do Conselho Monetário reduz o número de instrumentos de controle, mas é necessário ser mais agressivo ao remover a “teia de regras”; e
- As ações exigidas para mudar a cultura para aceitar mais discricionariedade da gestão dentro de um sistema de controles mais sutis e da utilidade do serviço público.

Se desembaraçar conformidade e desempenho é ou não um risco significativo está em segundo plano, frente à necessidade de reorientar a gestão por desempenho e os sistemas de informação em busca de resultados sociais com abrangência sistêmica. Essa reorientação coloca o risco de “desconexão” criada com a chegada de várias informações acerca do desempenho e sistemas de gestão para encontrar necessidades divergentes e o caminho para a precisão relacionada ao desempenho do indivíduo e da organização.

Para concluir, aos participantes foi pedido que levassem o debate adiante sobre se há necessidade de desembaraçar os sistemas para remover as barreiras a fim de alcançar resultados sociais ou se os esforços deveriam ser direcionados para a mudança de foco da abordagem baseada em regras para aquela baseada em princípios e como isso deveria ser alcançado.

Resumo da discussão

Os participantes perceberam o impacto das crescentes camadas de controle na qualidade dos serviços e a habilidade de conquistar melhores resultados públicos. Em algumas regiões, longas listas de indicadores foram instituídas em nível municipal para o propósito de garantir a *accountability*, porém elas tiveram efeitos negativos no desempenho das organizações públicas e tiveram pouca conexão com os resultados sociais. Foi comentado que, em alguns casos, os servidores públicos operam com medo de se arriscar, e, portanto, medo de inovar. O controle excessivo também interfere no funcionamento de agências terceirizadas. Em alguns casos, o controle e os relatórios consomem até um terço de seus recursos. Isto fomenta um ambiente de desconfiança que não conduz à colaboração.

Há a preocupação de que sistemas demasiadamente complexos foram criados, para serem impenetráveis, difíceis de entender e para não serem usados de acordo com os propósitos pretendidos. Há também questões não esclarecidas acerca dos papéis e das responsabilidades, em vários níveis, do governo e para qual meta a *accountability* e as medidas de informação estão voltadas. Níveis locais de governo não querem ser responsáveis pelos níveis nacionais, eles querem ser responsáveis por e relatar para seus próprios cidadãos. Para efetivamente ocorrer a mudança, foi sugerido que diferentes atores desse processo precisam diminuir o controle.

Houve ainda consenso que o controle crescente e o maior número de relatórios estavam reprimindo a inovação. Enquanto a conformidade com as leis, com as regras e com os processos é essencial, uma confiança excessiva nos mecanismos de controle impedem a experimentação e a inovação, além de não conduzir à colaboração interagências. Muito pouco foi oferecido como solução. Um delegado observou que os passos foram tomados em seu país para padronizar os relatórios para agências terceirizadas e para diminuir a carga do relatório.

3.4 *Accountability compartilhada para resultados compartilhados*

John Halligan fez uma apresentação que passou da questão da *accountability* compartilhada para os resultados compartilhados. Ele fez conexões com a discussão anterior sobre colaboração e reforçou muitos temas relevantes da mesa redonda.

Muitos obstáculos e fatores contribuem para o sucesso das iniciativas colaboradoras, inclusive:

- Um explícito mandato pela colaboração;
- Apoio político em nível ministerial;
- Uma cultura organizacional que apoia o compartilhamento e a colaboração;
- Sistemas de incentivo adequados;
- Alto nível de compromisso e de liderança; e
- Compreensão compartilhada e foco nos resultados.

Vários aspectos do funcionamento das redes colaborativas dentro do governo e com outros setores (sociedade, setor privado) foram explorados. Alguns convergiram com os temas investigados durante as discussões e apresentações anteriores:

- A necessidade de governança é entendida e negociada;
- Está envolvida a necessidade de relacionamentos de confiança, particularmente quando compartilhamos tomadas de decisão; e
- Há utilidade para um agente ou facilitador independente para elevar a discussão sobre questões políticas acima das disputas políticas partidárias.

É pouco provável que um sistema de *accountability* compartilhada para resultados sociais e de abrangência sistêmica seja sustentável sem trocas institucionais. A *accountability* compartilhada é complicada já que todos os sistemas de *accountability* derivam de programas e seus respectivos acordos de financiamento que foram projetados para delegação vertical dentro de uma institucionalidade verticalizada. Resultados compartilhados seriam considerados com mais seriedade se forem patrocinados e refletidos por um sistema orçamentário.

Resumo da discussão

Um dos principais focos da conversa foi o papel do governo em um espaço público expandido.

O estudo de caso do reconhecimento de qualificação estrangeira foi indicado como evidência de que as abordagens colaborativas podem obter mais efeito e reunir mais apoio do que as soluções impostas na esfera do governo federal. O governo está unicamente posicionado para desempenhar o papel de facilitador, organizador e possibilitador em apoio a um esforço coletivo. Também foi observado que os cidadãos podem criar resultados de forma colaborativa com ou sem a intervenção do governo (ex. Wikipedia).

Há tensões entre a necessidade por inovação, que acarreta em aprendizado através do erro e da experimentação, e a necessidade política de ser visto encarregado e capaz de evitar falhas. Nesse contexto, há ramificações políticas no que tange em como o “erro” é apropriado no modelo. Os participantes reconheceram a importância de estabelecer um

“espaço seguro” isento de culpa para o relato de erros com o propósito de aprender. O Programa Bolsa Família no Brasil sobreviveu às falhas caracterizadas como “dores do aprendizado e da inovação”. As atividades do governo, como qualquer outro compromisso, não podem estar isentas dos problemas, dos erros. Também se observou que nós também utilizamos nosso tempo para aprender com o nosso sucesso.

Alguns delegados discutiram sobre liderança no serviço público. Conceitualmente, o público não tem uma boa apreciação da importância da liderança no serviço público; e, no entanto, casos como o do Serviço Penitenciário de Cingapura demonstram a importância da liderança pessoal e da iniciativa de alcançar resultados públicos ambiciosos.

Inspirar indivíduos a buscarem resultados ambiciosos está no coração da liderança efetiva. Líderes do setor público entendem o intrínseco sentimento de “missão” dos servidores públicos e o comprometimento em servir ao interesse público. Os participantes confirmaram a necessidade de investigar como preparar os futuros líderes do serviço público “para servir no século 21”.

Contribuições importantes foram feitas em busca do avanço dos diálogos sobre os sistemas de conformidade e controle:

- A natureza burocrática de aversão ao risco não pode ser completamente culpadas pelos sistemas de controle. Uma gama de fatores contribui para esse fenômeno no serviço público. Um deles é a resistência em mudar e os incentivos individuais ao apoio do *status quo*.
- Os sistemas de controle não podem ser usados para atingir a mudança. Os políticos poderiam se beneficiar ao aprender que muitos controles são contraintuitivos e que poder pode, na verdade, ser conquistado quando se libera os controles. Compartilhar o poder possibilita aos sistemas serem mais efetivos no alcance de resultados que sejam estabelecidos em comum acordo.
- O público geral pode pedir e esperar por medidas e níveis de conformidade e controle visto pelos servidores públicos como excessivos.
- O custo dos sistemas de controle é multidimensional. Os custos incluem *inter alia*, recursos em termos de financiamento público para satisfazer os parâmetros para o relatório e comportamento em termos da confiança diminuir e de evitar razoavelmente arriscar-se.

O debate entre os participantes retomou ainda o ponto da necessidade de distinguir entre aspirações, medidas e metas. As aspirações devem ser distintas e muito mais amplas que os sistemas e subsistemas, do contrário a mudança não será necessária. Três subsistemas foram enfatizados, cada um com sua importância: o subsistema usado pela assembleia legislativa para assegurar que os fundos votados sejam usados para os propósitos votados; um subsistema de aprendizado que nos diz o que precisamos saber para melhorar e fazer mudanças; e um subsistema de indicadores de alto nível que conta para a sociedade como estamos progredindo. Cada um desses subsistemas, embora interdependente, não é semelhante e nos serviria melhor se fossem vistos como distintos.

Também se observou que, embora haja muito conhecimento no centro do governo sobre o controle, muito pouco é sabido sobre as *boas medidas*. A especialização na

mensuração frequentemente é das agências nacionais de pesquisa e estatística, portanto, valeria a pena fazer maior uso de suas capacidades.

Para apoiar os dirigentes públicos, foi sugerida uma tipologia que poderia ser desenvolvida para fornecer orientação e conselhos práticos sobre como operar, e os tipos de sistema que seriam apropriados em uma gama de ambientes daqueles caracterizados por uniformidade até ambientes com turbulência e complexidade. Por exemplo, no caso da uniformidade, os regimes estritamente de gestão por desempenho seriam descritos e recomendados, enquanto no caso da complexidade, abordagens que enfatizam a colaboração e que enfatizam os níveis sociais seriam incluídos.

4. Conclusão

Trinta profissionais, dirigentes públicos, acadêmicos e pesquisadores de seis países, participaram da mesa-redonda do Canadá. O debate foi apoiado pela leitura prévia de documentos, por apresentações de especialistas e por estudos de caso. Elas também contribuíram para e enriqueceram a investigação do Projeto Em busca de uma Nova Síntese para a Administração Pública.

Os participantes da mesa-redonda exprimiram fortes consensos sobre os principais fatores em busca de resultados públicos melhorados:

- A importância da confiança;
- A necessidade de colaboração;
- Os benefícios da experimentação;
- O papel expandido do governo; e
- A necessidade de enfoque no bem-estar e em outros indicadores de progresso social.

Algumas ideias principais surgiram das apresentações, estudos de caso e discussões que seriam refinadas nas próximas mesas-redondas em outros países. Inclusive:

- A necessidade de novas formas de lideranças políticas para criar soluções no nível da comunidade;
- O papel da mídia em moldar a percepção do público e influenciar a satisfação com a vida;
- O impacto das plataformas de colaboração social da Web 2.0 no papel do governo em relação aos cidadãos, e
- As ações requeridas para encorajar a experimentação e a inovação.

Notas

*Relatório da Mesa-redonda no Canadá, Ottawa, dias 4 e 5 de maio de 2010.

** Jocelyne Bourgon é Presidente Emérita da Escola do Serviço Público do Canadá (Canada School of Public Service – CSPS) e Presidente do Public Governance International – PGI. Também é membro da “The Order of Canada” e “The Queen’s Privy Council of Canada” (OC e PC respectivamente), honraria dada cidadãos que se destacam por seus serviços prestados ao Canadá.

Mesa-Redonda 3 – Governança no século 21: utilizando a autoridade governamental e o poder coletivo*

*Editado por Jocelyne Bourgon, PC, OC***

Foco da mesa-redonda do Brasil

O Projeto Nova Síntese é apoiado por uma rede de pesquisa colaborativa internacional (NS6), dedicada à explicação de novas fronteiras da administração pública. Além da pesquisa continuada, a NS6 realiza uma série de mesas-redondas para explorar suas descobertas.

A terceira de uma série de cinco mesas-redondas internacionais foi realizada em 13 e 14 de julho de 2010, no Rio de Janeiro, Brasil. O evento explorou as implicações para os governos de servir em um espaço público expandido, o que caracteriza a governança moderna. Concentrou-se nas complexas relações entre autoridade governamental e sociedade. Focalizou-se em como a autoridade e os recursos do Estado podem ser usados para alavancar ideias coletivas e o poder da sociedade para obter resultados públicos; e como as transformações sociais – como o surgimento de modernas tecnologias de informação e comunicação e redes sociais que permitem ao poder coletivo emergir e se fundir – estão modificando o papel do governo.

A mesa-redonda se focalizou em três questões:

- Quais são as maiores mudanças que estão surgindo em relação à autoridade governamental no contexto de um espaço público expandido – papéis e práticas?
- Como a autoridade estatal pode ajudar a alavancar o poder coletivo? Como o poder coletivo pode influenciar as mudanças na autoridade governamental?
- Quais princípios emergentes podem aprimorar tanto a autoridade estatal quanto o poder coletivo?

Em resumo

1) Em um novo quadro: o Projeto Nova Síntese não busca um modelo ou receita, mas, sim, um novo quadro para pensar pela gama de escolhas disponíveis aos funcionários públicos. Não se trata de escolhas binárias – mercado *versus* rede cooperativa ou centro *versus* local. Mais do que isso, trata-se de uma abordagem multifacetada e da busca de equilíbrio. Escolhas serão específicas a cada contexto, missão e circunstâncias.

2) Sobre as mudanças que estão surgindo em relação à autoridade governamental no contexto de um espaço público expandido: modernas tecnologias de comunicação transformam sociedade e governança. Resultados públicos são cada vez mais um empreendimento coletivo. Eles superam a capacidade do governo de trabalhar sozinho. O governo não pode controlar todas as alavancas. Assim, ele deve alcançar

o poder coletivo de outros para obter resultados. A governança moderna se refere ao entrelaçamento de agências, setores, sistemas e disciplinas. Significa expandir o repertório de papéis. O governo, além do papel de tomador de decisões, gerador e aplicador de leis e provedor de serviços, passa a assumir os papéis de congregador, facilitador, negociador, capacitador, gestor de conflitos e parceiro. O papel de cidadãos e outros atores ultrapassa o de eleitor, contribuinte e usuário de serviços para o de interlocutor, participante ativo, tomador de decisões, parceiro e cocriador de bens públicos. Isso requer maior capacidade de cooperação e coordenação no governo e sociedade.

3) Sobre como a autoridade governamental pode ajudar a alavancar o poder coletivo: a capacidade de “guiar” e “capacitar” torna-se mais poderosa que “comandar e controlar”. Os processos de participação pública podem ser utilizados para obter melhores resultados públicos. Tais processos são um complemento importante à democracia representativa. O governo pode usar sua autoridade como congregador para unir autoridades e recursos existentes sem necessariamente desconcentrar o poder. O governo pode criar e apoiar plataformas de experimentação e inovação na sociedade, disponibilizar dados públicos, como bens públicos, promover a participação pública e coproduzir os bens públicos com cidadãos e outros atores.

4) Sobre o poder coletivo influenciando a autoridade estatal: a cidadania ativa é uma proteção contra o abuso da autoridade estatal. Os processos de participação pública podem subsidiar a tomada de decisão do governo. Os cidadãos podem se tornar valiosos criadores de valor ao formarem bens públicos com ou sem o envolvimento ativo do governo.

5) Sobre os princípios que podem aprimorar tanto a autoridade estatal quanto o poder coletivo: foi citada uma série de conceitos que podem subsidiar o desenvolvimento de princípios:

Boa governança significa ter preocupação quanto à qualidade e às decisões de políticas públicas, além da eficiência e produtividade.

Boa governança requer bom governo: forte estrutura regulatória, capacidade institucional sólida, abordagem de políticas multifacetadas e foco nos resultados que mais importam – no nível social.

Os controles não deveriam ser tão onerosos a ponto de impedirem o alcance dos melhores resultados públicos. Os controles precisam ser compatíveis com os riscos de má gestão e de atividade ilegal no governo.

O papel de gestão do governo não pode ser terceirizado. O governo deve ser capaz de antecipar, monitorar, redirecionar e agir quando o interesse coletivo está em jogo. O governo sempre será responsável por assegurar o último recurso quando o interesse coletivo o exigir.

1. Introdução

A mesa-redonda no Brasil reuniu gestores de políticas, profissionais, pesquisadores e acadêmicos de sete países para discutir o tema da governança como empreendimento

coletivo: utilizando autoridade governamental e poder coletivo (veja no anexo A o nome e o perfil dos participantes).

O encontro foi dirigido por Helena Kerr do Amaral, presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e codirigido pela líder do projeto, Jocelyne Bourgon.

O evento foi organizado da seguinte forma:

- Os participantes receberam materiais de referência para serem revisados antecipadamente;
- A primeira manhã foi dedicada a explorar questões centrais da mesa-redonda – um acadêmico de destaque e um profissional sênior apresentaram suas perspectivas sobre o papel do Estado e a construção das capacidades essenciais em um modelo emergente de governança.
- À tarde, especialistas apresentaram os resultados de um estudo de caso relacionado às implicações de governança como empreendimento coletivo em termos práticos;
- A segunda manhã foi dedicada a entrevistas com dirigentes do governo brasileiro;
- Todos os participantes iniciaram uma conversa moderada, animada e franca sob as regras de Chatham House;
- A conversa continuou após o almoço em um formato menos estruturado;
- Na tarde final, foi feita uma discussão facilitada para dar orientação aos profissionais provenientes da mesa-redonda.

2. Sessão de abertura

Helena Kerr do Amaral abriu o evento oferecendo aos delegados e convidados as boas-vindas ao Brasil e agradecendo àqueles que tornaram o evento possível.

Ela explicou que a iniciativa NS6 é um trabalho em progresso, no qual acadêmicos, em busca de conhecimento, se uniram a profissionais, que devem decidir e agir, em busca de uma visão coletiva e estratégica de governança para o século 21. O propósito dessa mesa-redonda era explorar o tema de governança como empreendimento coletivo, incluindo como o governo pode utilizar sua autoridade e recursos para alavancar ideias e poder coletivo de outros, com vistas a alcançar resultados públicos.

A presidente da ENAP apontou que as mesas-redondas da NS6 fornecem ao Brasil uma valiosa oportunidade de aprofundar sua discussão sobre a reforma do setor público, que é necessária no século 21. Isso é particularmente importante no contexto de uma nação que enfrenta os desafios de superar a pobreza e a exclusão social, permitir a participação social, promover a inovação e aprimorar a estrutura das regras legais. Os resultados do projeto NS6 podem contribuir para a consolidação da governança democrática no Brasil.

Francisco Gaetani, secretário executivo adjunto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo federal brasileiro, estendeu suas boas-vindas. Ele forneceu uma visão geral do ministério que, além de suas responsabilidades básicas e de tecnologias de informação e logísticas, também é responsável pela remodelação do setor público para apoiar um “Estado capacitador”. O Brasil tem uma forte tradição de

desenvolvimento, mas precisa continuar aprimorando a capacidade de, simultaneamente, gerar democracia, administração pública e desenvolvimento. O desafio atual envolve organizar o setor público de um modo que aprimore uma relação saudável com o setor privado, a sociedade civil e outros governos no mundo.

Os participantes foram estimulados a “produzirem algo útil, que possa ser utilizado por nós”. A importância do diálogo internacional e intercâmbio para aprender com outras nações foi apontada. Como o Brasil busca atualizar suas estruturas legislativa e de políticas públicas, de modo a reorganizar a administração pública, o diálogo com outros países – em especial os que possuem diferentes modelos, convenções e tradições – é um exercício útil e importante. Participar intensivamente de conversação pode ajudar os participantes e seus governos a melhor entenderem deficiências e vantagens competitivas de cada nação envolvida no projeto. A mesa-redonda foi realizada no Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em que seu presidente, Luciano Coutinho, tratou do papel do Banco na economia brasileira. Melhorar a qualidade do setor público é um tema importante no desenvolvimento do Brasil. Deveria focar não só o aprimoramento de eficiência, mas também a execução de boas políticas públicas que respondam a necessidades sociais e apoiem o desenvolvimento.

Em termos de eventos recentes, o país foi atingido de forma breve e intensa pela recessão econômica, mas se recuperou rápido. De fato, mercados emergentes como o Brasil lideraram a recuperação econômica mundial. O Brasil tem um pequeno déficit e decrescente razão entre dívida e PIB; a distribuição de renda continuou a melhorar e o poder aquisitivo está em ascensão; o salário real e a criação de empregos aumentaram; o investimento bruto, embora estivesse em baixa por dois trimestres, se recuperou e espera-se que a economia brasileira cresça a um percentual de 5,5% por ano até 2014.

Algumas das razões para o sucesso do Brasil na superação da crise econômica incluem características-chave de boa governança em um mundo de incertezas:

- *Um bom ambiente regulatório.* O Brasil possui regulações financeiras que foram consideradas ultrapassadas por alguns, mas que serviram bem ao país na crise.
- *Instituições públicas fortes.* Três bancos públicos foram capazes de expandir o crédito quando isso era necessário. O BNDES desempenhou durante a crise um papel anticíclico estratégico de fornecer crédito, sendo que um montante significativo foi para empresas de pequeno e médio porte.
- *Uma abordagem de políticas multifacetada.* O Brasil possui políticas públicas efetivas em áreas como desenvolvimento de produtividade, educação, tecnologia e inovação, crescimento e habitação. Também possui programas de infraestrutura, importantes para atrair e garantir investimento.
- *Uma abordagem focalizada no povo.* O Brasil possui programas sociais bem focalizados que amenizaram o impacto da crise econômica.

Avançando, será importante ao Brasil continuar aprimorando a capacidade de planejamento em longo prazo, promover políticas públicas que apoiem as economias domésticas

e promover a ascensão social, a inovação (incluindo a inovação na governança do setor público) e a competitividade.

Jocelyne Bourgon, em sua introdução, afirmou que o Projeto Nova Síntese está desenvolvendo uma estrutura de capacitação da administração pública para auxiliar profissionais a resolverem os desafios do serviço público no século 21. Essa estrutura visa integrar convenções e práticas anteriores de valor duradouro com novas e promissoras linhas de desenvolvimento para cobrir a brecha entre teorias existentes e a prática real atual. Como parte da rede de seis países envolvidos no projeto, o Brasil é um parceiro-chave. Ele desenvolve novas abordagens de governança em um contexto amplo e diverso, e tem muitas ideias para oferecer.

O Projeto Nova Síntese começou com a proposta de que há diferenças significativas entre a governança no século 21 e momentos anteriores. As diferenças estão transformando o papel do governo, organizações públicas e servidores públicos. Um crescente número de questões complexas povoam o cenário da governança atual. As questões tendem a ser multidimensionais e interligadas. Elas apresentam elevados níveis de incerteza e são propensas a falhas em cascata. Elas requerem uma abordagem holística. Obter resultados públicos é cada vez mais um empreendimento coletivo. Requer o envolvimento de múltiplos atores e a participação ativa de cidadãos como criadores de valor.

O Projeto Nova Síntese é a busca por uma estrutura que permita aos funcionários públicos pensarem sobre as escolhas que têm de fazer nesse ambiente, levando em conta contextos e circunstâncias específicas. É a busca pelo equilíbrio entre autoridade governamental e poder coletivo e entre as esferas pública, privada e civil, para obter resultados públicos. Implica deixar de ver o governo como um sistema mais ou menos fechado e passar a vê-lo como parte de um sistema aberto e dinâmico, no qual o governo e muitos outros atores da sociedade continuamente interagem e coevoluem.

Diversas descobertas-chave surgiram das mesas-redondas anteriores, realizadas na Holanda e no Canadá.

Na Holanda, aprendeu-se que, quando se lida com questões emergentes complexas, há limites para reformas estruturais, reorganização e planos-mestres. Há riscos na banalização. Assumir uma postura adaptativa baseada em intervenções de menor escala em níveis múltiplos geralmente é melhor. Ao cultivar a resiliência, aprendeu-se que o governo deve evitar criar dependências, que o *laissez-faire* e abordagens mais intervencionistas são igualmente problemáticas, e que soluções paliativas podem fazer mais mal que bem.

No Canadá, aprendeu-se que as organizações públicas devem se posicionar de modo a obter resultados de políticas públicas em nível de sistema e sociedade, assim como resultados cívicos. A obtenção de resultados em nível de sistema geralmente começa com a formação de apoio público e o encorajamento da participação. A redução estratégica e condicional do controle e o relatório de requisições podem levar a melhores resultados. Além disso, pode ser necessário desembaraçar sistemas de gestão de desempenho dos sistemas de controle de modo a aprimorar os resultados públicos. Estas descobertas estão começando a produzir os contornos de uma nova síntese na administração pública.

Em contraste com o seu papel clássico de planejamento, organização, direção e controle, o papel dos administradores públicos no século 21 pode ser:

- conservar convenções, valores e princípios de valor duradouro;
- explorar a autoridade do Estado para alavancar a capacidade coletiva; e
- adaptar e construir resiliência para prosperar em circunstâncias imprevistas e coevoluir com a sociedade.

3. Explorando questões centrais

As discussões das mesas-redondas começaram com a exploração de questões-chave. Para enquadrar tais questões, Guy Peters, da Universidade de Pittsburgh, fez uma apresentação sobre o papel do Estado em um modelo emergente de governança. Em seguida, o diretor do Gabinete Oficial de Planejamento e Orçamento do Uruguai, Conrado Ramos, fez apresentação sobre a construção de capacidades centrais em um modelo emergente de governança.

3.1 Papéis do Estado em um modelo emergente de governança

O professor Guy Peters começou descrevendo o modelo tradicional de administração pública, com foco na autonomia do Estado para prover tratamento igualitário a todos, controles por meio de regras, procedimentos padronizados e responsabilidade hierárquica. A abordagem foi criticada como monopolista, hierárquica e rígida. Também levou ao declínio da confiança em instituições públicas e na credibilidade delas.

As duas abordagens dominantes das últimas décadas para reforma do setor público: a abordagem de mercado (Nova Gestão Pública), desenhada para tornar o governo mais eficiente; e a abordagem de rede, desenhada para lidar com a dimensão participativa do governo, cada vez mais necessária. Esses esforços de reforma resultaram numa “descentralização” dos processos de governança, que agora tendem a apresentar uma combinação de descentralização, delegação, desagregação e desconcentração. Mercados e redes auxiliaram o Estado a lidar com questões que não poderiam ser tratadas por meios tradicionais. Porém surgiram problemas relacionados a *accountability*, controle, coordenação e coerência. Falhas ocorridas no setor privado e mercados indicaram problemas na governança por esses meios. Além disso, foi colocado em questão se esses enfraqueceram valores fundamentais do setor público (ou seja, *accountability*, equidade, igualdade e redistribuição) e a primazia da política (direcionamento político).

Há a necessidade de se encontrar um novo equilíbrio entre “descentralizar” e “recentralizar”, ou seja, construir um crescente controle sobre os processos governamentais e, ao mesmo tempo, permitir alguma autonomia para redes, agências e outras formas de governo descentralizado. Ele argumentou que o serviço público deveria ser o centro desta combinação e que o fato também não pode ser feito por meio de relações tradicionais autoritárias e intervenções do tipo “comandar e controlar”. Em vez disso, um “direcionamento suave” por meio de definição de prioridades, “regras de ouro” (ou seja, transferências condicionais de dinheiro), instrumentos não-vinculativos (por exemplo, *benchmarking*, diretrizes e estruturas definidas) e o Estado trabalhando como um “negociador”, assim como “comandante”, são necessários.

Não é possível retornar à abordagem tradicional dada a crescente complexidade de questões de políticas públicas. Há a necessidade de encontrar a combinação e equilíbrio corretos; abordagens “tamanho único” não funcionam e soluções inovadoras e híbridas são necessárias. A escolha depende de diversos fatores, incluindo a área de políticas, a natureza do bem público, a escala do problema, a tecnologia disponível, a necessidade de certeza e de redistribuição.

3.2 Construção de capacidades centrais em um modelo emergente de governança

Ramos falou sobre os desafios enfrentados por países em desenvolvimento, que tentam adotar novos modelos de governança enquanto fortalecem instituições convencionais e instrumentos de administração pública existentes.

Quando o novo governo assumiu o poder no Uruguai em 2005, o país enfrentava desafios significativos para os quais não estava preparado. Não tinha ainda completado sua jornada até alcançar um Estado de bem-estar tradicional e possuía pesados gastos sociais públicos, além de vulnerabilidades estruturais na sociedade e economia. Por exemplo, a pobreza estava concentrada em populações de crianças, mães solteiras e trabalhadores informais e a economia não estava diversificada, era altamente variável e vulnerável a choques externos.

Para solucionar tais problemas, novas instituições foram criadas e reformas estruturais foram implementadas. No lado social, as reformas incluíram a introdução de um sistema de saúde integrado e um ministério de coordenação para políticas sociais, a triplicação do orçamento para educação, um aumento substancial em benefícios para crianças, o restabelecimento da negociação coletiva, comissões salariais e reformas fiscais. As condições sociais melhoraram (as taxas de pobreza, por exemplo, caíram de 31% em 2004 para 20% em 2008; uma melhora no índice Gini, tornando-se o melhor na América Latina). No lado econômico, incluem-se o Ato de Promoção ao Investimento, o Ato de Parceria Público-Privada, investimentos público-privados em ferrovias, portos, energias alternativas e o desenvolvimento de novas cadeias de produção. Estes deveriam aprimorar a competitividade sistêmica do país.

Foi discutido que o Uruguai deveria utilizar o atual ciclo de crescimento para fortalecer a capacidade do Estado para “conduzir” a um caminho de desenvolvimento de longo termo que reduza vulnerabilidade e volatilidade. Isso significa estabelecer um novo modelo de governança, que combine o mercado, redes sociais e autoridades administrativas hierárquicas de novas maneiras.

Enquanto o Uruguai investiu na modernização de algumas entidades públicas descentralizadas, não investiu pesadamente no fortalecimento das capacidades de sua administração central. Há uma capacidade fraca em áreas como regulamentação, desenvolvimento de políticas, avaliação e coordenação de políticas públicas deliberativas e colaborativas. Fortalecer esse “núcleo” do Estado é uma condição para o progresso futuro.

O Uruguai precisa de uma administração central capaz de trabalhar em ambientes complexos e dinâmicos. Isso implica desenvolver a capacidade de gerar informação e inteligência social, que possa ser usada para tomadas de decisão política oportunas, o

que significa fortalecer a capacidade de liderança do governo para articular de modo inclusivo os interesses daqueles envolvidos em cada política pública.

No Uruguai, assim como em outros países latino-americanos, o desenvolvimento da capacidade no centro da administração pública está limitado por fraquezas no orçamento e nos sistemas de gestão de carreiras, nos sistemas de informação e estatística nacionais e, até recentemente, na ausência de uma agenda de governo eletrônico para o setor público. Para contra-atacar esses problemas, diversas medidas foram introduzidas, incluindo:

- Orçamento baseado em resultados – definição de programas transversais, ajuste de objetivos e produtos, sua medição e vinculação a resultados. Isso implica o fortalecimento de sistemas de informação, financeiro e de contabilidade.
- Redesenho de processo – simplificação e sistematização dos principais processos da linha ministerial para aprimorar a previsibilidade, identificar responsabilidades e produzir ganhos de eficiência.
- Redesenho do sistema de serviço civil e de carreira administrativa – introdução de gestão por competência e avaliação de desempenho, e flexibilização do modelo weberiano de carreiras administrativas.
- Agenda de e-governo – utilizar TICs para que o governo tenha mais *accountability* e reduza a burocracia.

3.3 Reflexões e lições sobre as questões centrais

Os participantes se reuniram em pequenos grupos para refletir sobre as apresentações, levando em conta as experiências dos respectivos países. No relatório, os seguintes pontos foram citados:

- Há falta de confiança sobre o funcionamento dos governos. Nos últimos 20 anos, houve muitas conquistas, mas surgiram novos problemas que exigem novas abordagens construídas sobre ganhos do passado.
- A boa governança vai além daquilo que o governo pode fazer sozinho – o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos. Como consequência, a capacidade de coordenação é essencial para uma boa governança. Em estados federados, a coordenação é ainda mais importante porque implica ser capaz de coordenar ações em diferentes níveis de governo.
- O Projeto Nova Síntese não busca um modelo ou receita, mas uma estrutura para pensar sobre a gama de possibilidades. Não se trata de escolhas binárias – mercado *versus* rede cooperativa ou centro *versus* local. Mais do que isso, se trata de uma abordagem multifacetada e a busca do equilíbrio. A escolha de abordagem será específica tanto ao contexto (o que cada país herdou) quanto à circunstância (por exemplo, se é uma situação de crise).
- Em adição ao enfrentamento de desafios da governança moderna, os países também precisam lidar com aspectos fundamentais e assegurar que instituições básicas de bom governo estejam funcionando. É importante que instituições sólidas, com bom desempenho, estejam em vigor. Por exemplo, um centro de governo forte

pode desempenhar uma variedade de papéis como acumulação, antecipação, coordenação, negociação e monitoramento de inteligência.

- Ao utilizar a autoridade governamental para promover ações coletivas, o papel de gestão do governo não pode ser ignorado ou “terceirizado”. O governo sempre será responsável por assegurar o recurso final quando o interesse coletivo o exigir.
- Com o auxílio de modernas tecnologias de comunicação, as redes sociais e o espaço público estão se expandindo. Os governos ainda não desenvolveram as capacidades para explorar e lidar com o potencial da nova realidade.
- Há o perigo de que o modelo de burocracia tradicional esteja levando o governo à paralisia, à medida que cada vez mais recursos são destinados ao cumprimento e controle. Medidas de cumprimento e controle devem ser compatíveis com o risco de má gestão. Não haverá inovação se não houver lugar para assumir riscos com razoabilidade ou para enganos honestos.
- Uma boa governança requer uma forte estrutura regulatória (boa regulamentação não é sinônimo de desregulamentação ou de nenhuma regulamentação), capacidade institucional sólida (as instituições do setor público devem estar presentes quando necessárias), uma abordagem de políticas multifacetada e um foco nos resultados que importarem mais – ou seja, o que a escolha de uma política significa para o povo e se haverá melhoria para a sociedade.

4. Estudos de caso

Um total de quatro estudos de caso do Brasil (2), Canadá e Reino Unido foram apresentados em duas sessões simultâneas. Eles forneceram exemplos da prática da administração pública em evolução, lidando com os benefícios e desafios das transformações mútuas da autoridade governamental e do poder coletivo. Eles verificaram as vantagens de envolver cidadãos, comunidades e outros atores no processo da governança; trataram dos benefícios de permitir que diversas comunidades respondam a questões de modos específicos em circunstâncias únicas; e verificaram as inovações que podem surgir de tais abordagens. Destacaram desafios relacionados ao compartilhamento de decisões, responsabilidades e riscos, a falta de alinhamento com regimes tradicionais de *accountability*, a aferição de resultados e a necessidade de desenvolver novas competências no setor público.

4.1 Grupo A

4.1.1 Visão, colaboração, persistência e trabalho árduo – A estratégia do governo federal canadense de parcerias para os sem-teto

No Canadá, assim como em qualquer lugar, a questão dos sem-teto é um problema social crescente e complexo, constituído por uma gama de causas interrelacionadas. Isso pode envolver questões relacionadas à habitação, à saúde física e mental, ao uso de drogas, à criminalidade, à raça, à economia e ao transporte; assim, requer respostas únicas para cada caso e lugar.

A questão dos sem-teto é um assunto de preocupação nacional no Canadá. Entretanto, a maioria das atividades e serviços que tratam desse problema deve ser fornecida em níveis locais e comunitários. Em 1999, o governo federal criou a Iniciativa Nacional para os Sem-teto, a fim de financiar abrigos temporários e outros serviços para os desabrigados de todo o país. Em 2007, a complexidade do problema se tornou mais clara e o governo percebeu que o foco na habitação não seria suficiente. O financiamento federal teria limites para tratar da questão. O governo precisou mobilizar e alinhar outros níveis de governo, organizações e grupos comunitários para conseguir avançar.

Como resultado, foi apresentada a Estratégia de Parcerias para os Sem-teto (*Homelessness Partnering Strategy – HPS*). A medida é baseada na compreensão de que o governo federal tem capacidade limitada para atuar sozinho e se apoia no uso da autoridade estatal para alavancar o poder coletivo. O governo desempenha um papel de congregador ao criar uma plataforma e incentivos à colaboração quanto à questão dos sem-teto.

A HPS reúne grupos comunitários, interessados e múltiplos níveis de governo que possuem seus respectivos mandatos, autoridades e recursos. Ela distribui fundos alocados federalmente assim como mobiliza fontes de financiamento localizadas entre comunidades e organizações públicas. O programa é realizado por meio de Conselhos Consultivos Comunitários (*Community Advisory Boards – CAB*), que avaliam e recomendam propostas de projetos às autoridades, que por fim as aprovam. Organizações locais realizam os serviços aprovados, trabalhando com redes horizontais ou arranjos conjuntos, junto com agências de níveis múltiplos de governo. O incentivo financeiro para congregar e acumular recursos e colaborar é proveniente dos cerca de CDN \$ 390 milhões (por ano pelos próximos cinco anos), reservado pelo governo federal para financiar abrigos e programas para sem-teto.

Esse mecanismo patrocinado pelo governo foi eficaz em alavancar o poder coletivo e expandir a capacidade comunitária. Por exemplo, em Prince Albert, Saskatchewan, o Comitê de Habitação evoluiu para um CAB para obter o financiamento disponível do governo federal. Ao fazê-lo, o processo de planejamento e análise comunitária identificou necessidades e uniu diversos grupos da comunidade, como parceiros tanto para a análise quanto para a tomada de decisão sobre financiamento. Para Prince Albert, o planejamento do CAB e o processo de governança foi um sucesso. Ele aumentou a capacidade da cidade e dos cidadãos.

A HPS não enfraquece estruturas de *accountability* tradicionais – pelo contrário, visa complementá-las. O governo mantém o controle sobre suas alocações de fundos e as estruturas de *accountability* se aplicam completamente às propostas de projetos analisadas pelas CABs e aprovadas pela autoridade responsável. O benefício está no fato de, ao compartilhar a responsabilidade para as muitas facetas de tal problema complexo, haver um nível de compromisso das partes contribuintes que complementa a estrutura de responsabilidade formal.

Entretanto, é difícil alcançar, monitorar e atribuir resultados para uma questão complexa como a dos sem-teto, particularmente quando as ações são ajustadas em

nível local e envolvem múltiplas partes tentando lidar com a questão de perspectivas diferentes. A HPS mede atualmente os resultados apoiados pelo financiamento do governo federal em vez de seguir a cadeia de atividades entre atores que leva a resultados sociais mais amplos. O estabelecimento de um vínculo mais amplo com a redução do número de sem-teto no Canadá foi feito lentamente. Mais que isso, a falta de alinhamento entre sistemas tradicionais de responsabilidade e as demandas de uma iniciativa horizontal envolvendo múltiplos parceiros e interessados impôs altos custos em termos de tempo e recursos aos participantes.

4.1.2 Conferências Nacionais de Saúde e o processo participativo na administração pública federal brasileira

No Brasil, questões de participação social entraram na agenda política no período da democratização do país, entre 1985 e 1988. No final do governo militar nos anos 1980, o papel desempenhado por novos interessados, organizados em diversos movimentos sociais, fortaleceu a sociedade civil, permitindo sua participação em várias esferas da vida coletiva. A Constituição Federal de 1988 incorporou no sistema político diversas formas de participação social nos níveis local e federal. A participação ocorre, por exemplo, por meio de conselhos de políticas públicas, conferências, audiências e consultas públicas.

Esse estudo de caso foi focado nas Conferências Nacionais de Saúde como “espaços democráticos para encontro de diferentes setores da sociedade, interessados na avaliação, discussão, crítica e sugestão sobre políticas públicas”. Nas conferências, representantes da sociedade civil e do Estado se mobilizam, discutem, avaliam políticas e produzem propostas e diretrizes para informar e influenciar a agenda e as ações do governo.

O caso utiliza lições aprendidas pela comparação com a VIII Conferência Nacional de Saúde (1986) e a XIII Conferência Nacional de Saúde (2007).

A XIII Conferência foi composta por mais de 4 mil participantes, incluindo intelectuais, profissionais, sindicalistas e usuários do sistema de saúde. Dos delegados, 50% eram representantes da sociedade civil e os outros 50% eram de instituições públicas de saúde e trabalhadores da área. Foi um momento decisivo no desenvolvimento de políticas públicas de saúde no Brasil. O relatório final da conferência tornou-se a principal entrada para o capítulo sobre a saúde na Constituição brasileira de 1988. As reformas que ela propôs levaram à criação do sistema universal de saúde com fundos públicos – o Sistema Único de Saúde (SUS).

A XIII Conferência mobilizou um número inédito de atores dos mais diversos – 1,3 milhão de pessoas participaram do processo. Mais de 4.400 municípios brasileiros realizaram conferências locais, seguidas de 27 conferências estaduais. O processo de debate, negociação e geração de consenso em nível comunitário produziu propostas para consideração na conferência nacional que se seguiu. Entre os delegados de nível nacional, havia usuários do SUS, trabalhadores da saúde, gerentes públicos, representantes sindicais e organizações da sociedade civil. As regras conferiram direitos iguais a todos os delegados, independentemente de seu setor de origem. As discussões da conferência

passaram sistematicamente por mesas-redondas, sessões plenárias temáticas e finalmente uma plenária final, em que as propostas que receberam votos favoráveis em sessões prévias foram debatidas e votadas. O resultado do processo da conferência foi um relatório final, formado por 857 propostas.

Apesar de o governo brasileiro não estar obrigado a implementar as propostas, o presidente Lula disse que “o governo tem grande probabilidade de acertar quando ouve o povo em vez de simplesmente contratar algum especialista para elaborar um programa”. As conferências nacionais fornecem aos profissionais informações que representam não só as preferências agregadas da maioria, mas também interesses e demandas até então não contempladas por funcionários públicos. O fato permite a criação de uma representação mais abrangente da realidade e dos interesses da sociedade.

O amplo alcance da participação social no Brasil não está livre de desafios e limitações. A XIII CNS demonstrou que em alguns casos a participação social pode polarizar os delegados e cristalizar oposições a políticas governamentais. Exemplos apresentados no caso incluem duas propostas significativas apoiadas pelo governo que acabaram rejeitadas na XII Conferência.

Algumas descobertas-chave do caso incluem:

- Os governos não podem depender de ação solitária. Cada vez mais dependem do trabalho com outros para obter resultados. O foco na governança é essencial: compartilhar responsabilidades, riscos e poder é difícil mas necessário, de modo a obter resultados públicos.
- É importante construir mecanismos que permitam aos cidadãos ouvirem uns aos outros e interagirem com administradores públicos para aprimorar resultados.
- Grupos sociais específicos podem estar na origem de movimentos e processos participativos que criam ideias para políticas públicas, influenciam a agenda do governo e produzem bens públicos (no Brasil, o “movimento sanitário” levou à criação do SUS).
- Espaços participativos são um instrumento importante para a governança democrática. Eles somam informação, diagnósticos e conhecimento coletivos e permitem desenvolver o respeito à diversidade e à expressão livre de ideias e interesses, o diálogo e o aprendizado. Eles podem contribuir para estabelecer pontes e fomentar o consenso, mas, para isso, devem necessariamente envolver algum nível de tensão.
- Espaços participativos podem auxiliar o surgimento de novos atores anteriormente marginalizados e permitem o reconhecimento da multiplicidade de questões e interesses não considerados antes.
- Espaços participativos podem ser incubadores de experimentação e inovação.

Embora a participação social seja valiosa e importante para a efetividade das políticas, também cria um número de desafios. Como a quantidade e diversidade dos atores e interesses aumenta, o desenvolvimento de consenso e ajuste de prioridades torna-se mais difícil. O grande número de propostas que surgem de esforços participativos de

grande escala pode ser difícil de digerir e transformar em política pública efetiva. Além disso, os processos participativos podem cristalizar a oposição a projetos governamentais. Isso é um risco inerente à construção coletiva de agendas.

4.1.3 Discussão de grupo

Os seguintes pontos principais surgiram do grupo de discussão:

- Quando questões públicas excedem a capacidade e autoridade do governo agir sozinho, ele pode desempenhar um papel de congregador para reunir outros atores de modo que cada um faça o melhor. Isso não necessariamente se traduz na desconcentração do poder ou autoridade.
- Os processos de participação social podem ser complemento importante à democracia representativa. Há diversas maneiras de dar seguimento aos processos. Eles precisam ser bem pensados, com regras de jogo claras. Mecanismos precisam ser adaptativos. Os processos podem prolongar o prazo da tomada de decisões.
- Utilizar a autoridade estatal para alavancar o poder coletivo requer a redefinição dos papéis de vários atores e a reorganização de agendas e orçamentos. Medir e relatar são questões desafiadoras.
- A participação social requer que os servidores públicos estejam atentos ao debate público.

4.2 Grupo B

4.2.1 Melhores resultados na justiça através de uma abordagem centrada no cidadão (Reino Unido)

No Reino Unido, os governos dos últimos 20 anos deram ímpeto a uma abordagem de alto aprisionamento na justiça criminal. Apesar das decrescentes taxas de criminalidade, as populações prisionais têm aumentado dramaticamente e tem havido mais tensão em recursos de liberdade condicional. As pressões de financiamento para apoiar uma alta taxa de encarceramento significaram a marginalização das intervenções conhecidas por prevenir a reincidência.

O programa “Transformando a Justiça” consiste em uma série de iniciativas concebidas e desenvolvidas por funcionários do Ministério da Justiça nos últimos três anos para reformar o meio como os serviços de justiça são realizados. É desenhado de modo a tornar os serviços mais efetivos para alcançar resultados enquanto reduz custos. A falta de financiamento foi um estimulador da reforma.

A nova coalizão de governo no Reino Unido estabeleceu que é preciso fazer mais para garantir a justiça no sistema criminal, reduzir a reincidência e fornecer apoio e proteção às vítimas de crimes. A abordagem é tomar uma área geográfica inteira e entrar em contato com os prestadores para reduzir a demanda líquida do sistema, reduzir a criminalidade e os requerimentos de recursos com o tempo.

A abordagem histórica para a prestação de serviços de justiça estava confinada a programas isolados. Os serviços não eram integrados. O controle estava centralizado e

os programas eram excessivamente especificados e medidos, e focalizados em produtos, mas não em resultados. O desenho da abordagem de serviço colaborativo é multiagencial, multiprovedora e envolve a comunidade.

A primeira parte desse estudo de caso abordou a criação do Serviço Nacional de Gestão de Delinquentes como uma agência executora, uma mudança com a intenção de isolá-la das pressões políticas de curto prazo e concentrar a atenção de seus líderes em obter melhores resultados. Isso tem facilitado o desenvolvimento de soluções inovadoras para os problemas de justiça criminal.

A segunda parte do estudo de caso observou o Serviço Nacional de Gestão de Delinquentes em Gales (NOMS Cymru) e em particular sua abordagem no tratamento a delinquentes femininas. Do caso surgiram lições sobre a mudança para uma abordagem centrada no cidadão (nesse caso, uma delinquente feminina específica), no qual o uso da autoridade estatal para congregar outros é utilizada para obter resultados públicos.

As descobertas-chave do estudo de caso incluem o seguinte:

- Uma crise significativa pode ser importante para desestabilizar um antigo paradigma e legitimar a necessidade de mudança. O caso destaca como uma crise fiscal fez o governo mudar do fornecimento de serviço direto para a exploração de novas vias e papéis, incluindo a possibilidade de ação coletiva dentro de uma vasta gama de pessoas e organizações.
- Os governos devem construir suas capacidades (institucional, estratégica, de parceria e de capacitação) para efetivar a mudança. Isso demanda tempo.
- Há necessidade de alinhamento no sistema. Isso inclui alinhamento entre níveis (por exemplo, local/nacional) e entre atores de agências separadas. Há muitos exemplos de bons projetos locais que começaram como projetos-piloto e que provaram seu valor, mas nunca são elevados para se tornarem programas principais, devido a diferentes perspectivas dentro do sistema.
- Comunidades que têm um senso de propriedade sobre seus problemas podem ser centrais para soluções. Esse senso de posse pode ser capacitado ou encorajado. Onde não há tal senso, funcionários públicos podem intervir por meio de diversos meios, incluindo a convergência de cidadãos e interessados, para auxiliar o surgimento de questões e o tratamento de interesses conflitantes rumo a uma solução coletiva. Entretanto, essa não é uma tarefa fácil ou linear. Requer capacidades e habilidades significativas.
- Mudanças requerem liderança em todos os níveis. O caso destacou a importância da liderança política assim como a liderança no setor público em níveis nacional e local. Também frisou a necessidade de novas habilidades, em particular quanto a lidar com conflitos no processo de participação social.

4.2.2 O sistema de saúde pública brasileiro e mecanismos de governança institucional (Brasil)

Até os anos de 1980, o sistema de saúde brasileiro estava institucionalmente fragmentado. Havia descontinuidade administrativa entre os três níveis de governo,

nenhuma integração dos serviços de saúde pública e privada e a maioria da população tinha pouco ou nenhum acesso.

No final da década de 1980, uma das organizações da sociedade civil mais importantes no contexto da redemocratização, o então chamado “Movimento Sanitário”, formado por intelectuais, profissionais, sindicalistas e usuários dos sistema de saúde, advogaram uma reforma abrangente na saúde do país. O movimento delineava e promovia um plano para um sistema de saúde alternativo, tendo sucesso, por fim, quando a saúde foi garantida na Constituição de 1988 como um direito dos cidadãos. O fato exigiu que o Estado fornecesse acesso universal e igual aos serviços de saúde. Por meio de uma subsequente reforma, em 1996, o Brasil estabeleceu o Sistema Único de Saúde (SUS), baseado em acesso universal descentralizado. Municípios fornecem atendimento abrangente e gratuito para qualquer pessoa em necessidade, dando atenção especial à saúde primária, que permanece como pilar do sistema público de saúde brasileiro. O sistema atende mais de 70% da população e coexiste com um sistema privado (de organizações com ou sem fins lucrativos) para aqueles que possuem os meios financeiros e preferem o atendimento privado.

O estudo de caso enfoca a experimentação e inovação no setor de saúde pública, desde a criação do SUS. Conclui que é possível construir um novo modelo para saúde primária com os princípios de equidade e solidariedade, desde que haja a vontade política e forte apoio popular. Também conclui que apesar do sistema de saúde ser constitucionalmente definido, os maiores avanços no sistema foram resultado da inovação e experimentação de seus participantes. A descentralização para os municípios, a participação da comunidade e a complementação dos estabelecimentos de serviços de saúde pública e privada são algumas características importantes do desenho institucional inovador do SUS. Todos os três níveis de governo no Brasil – federal, estadual e municipal – trabalharam arduamente para encorajar os pobres a utilizarem e se beneficiarem do sistema por meio de iniciativas como o Programa Saúde da Família e por meio do envio de “agentes de saúde”, membros das comunidades locais contratados para trabalharem como assistentes auxiliares de profissionais de saúde.

O Sistema Único de Saúde é financiado por impostos gerais, coordenado por entidades governamentais por meio do Ministério da Saúde e implementado em nível subnacional (secretarias de saúde nos níveis municipal e estadual). O modelo opera sob a coordenação-geral do Ministério da Saúde, cujo poder normativo tem aspectos positivos em termos de uniformidade de procedimento. Entretanto, o fato tem tido um efeito abafador para as iniciativas locais.

A despeito disso, recentes desenvolvimentos no SUS continuam a revelar que o sistema amadurece com experiências e inovações locais, gradualmente institucionalizadas para produzirem serviços de saúde de maior eficiência e qualidade. Exemplos incluem: o uso de conselhos de saúde para permitir a participação da comunidade e de interessados no planejamento e fornecimento de serviços de saúde; os módulos de saúde da família, originalmente organizados em formatos simples, tendo como alvo populações de baixa renda e regiões afetadas pela pobreza, tornaram-se mais sofisticados e se expandiram para as maiores áreas metropolitanas. A estratégia da Saúde da Família

foi diversificada e estruturada em redes que promovem a transformação de centros primários de atendimento em policlínicas; novas estruturas de atendimento que surgiram no sudeste brasileiro estão sendo adotadas em outras áreas metropolitanas.

Descobertas-chave do estudo de caso incluem:

- Experimentação e inovação são mecanismos principais para adaptabilidade do sistema: o Sistema Único de Saúde tem dois focos principais de inovação – fornecimento de serviços (por exemplo, participação de membros da comunidade como auxiliares) e governança (por exemplo, cooperação intergovernamental).
- A experimentação local é crucial para produzir políticas públicas e serviços inovadores.
- Os mecanismos de participação social (por exemplo, conselhos de saúde) permitem a participação ativa de cidadãos, de todos os níveis de governo e funcionários da saúde (entretanto, sob certas condições, os conselhos de saúde podem servir como uma extensão do poder político do executivo ou como fonte de resistência a inovações).
- Mecanismos de compensação financeira relacionados a grandes programas como o SUS podem ajudar a reduzir as disparidades regionais (por exemplo, transferências de recursos federais para programas associados ao modelo de Saúde da Família são concentrados em áreas mais pobres).
- Um forte apoio popular ao SUS assegura sua continuidade e desenvolvimento contínuo dentro de sucessivas mudanças de governo.

4.2.3 Discussão em grupo

Os seguintes pontos surgiram da discussão em grupo:

- Abordagens de mudança tipo “*big bang*” trazem grandes riscos. Transferir a entrega de serviços do setor público para o setor privado traz o risco de superestimar o potencial da economia de recursos e subestimar os gastos públicos que ainda possam ser requeridos. Entretanto, apesar de haver riscos com a abordagem *big bang*, há também um histórico de projetos de pequena escala que podem ter sucesso, mas nunca são ampliados – e assim nunca realizam seu potencial. As abordagens *big bang* podem ajudar a mudar paradigmas se isso for necessário.
- A experimentação é parte da natureza do sistema de saúde brasileiro, que continuamente testa os limites da inovação. Isso incluiu experimentos que não tinham nenhuma estrutura legal para cobri-los, mas foi permitido que continuassem. Inovações bem-sucedidas são prontamente disseminadas e se tornam incentivos para mudanças em políticas públicas nacionais e mesmo leis.
- A experimentação em pequena escala pode ser uma solução melhor para problemas do que uma mudança institucional de larga escala. O desafio está na escalabilidade. Muitas boas iniciativas falharam porque não se sabia como integrá-las na corrente principal. Uma regra de ouro é que projetos-piloto não devem ser iniciados a não ser que haja um acordo para incluir sucessos na corrente principal e parar de utilizar velhas abordagens que detenham o progresso proveniente do sucesso.

- Em casos de responsabilidade compartilhada, a responsabilidade deve ser mais variada. Por exemplo, pode constituir-se de responsabilidade formal a um ministro e informal aos cidadãos, famílias e comunidades. Quando a responsabilidade é compartilhada com entidades privadas, a responsabilidade final ainda é do corpo público.
- Houve a discussão sobre a separação tradicional entre políticas públicas e serviços e programas públicos. O teste de uma boa política está na implementação. O processo de política pública envolve fornecer resultados a custo mais baixo com o mínimo de consequências indesejáveis. Assim as decisões sobre políticas e sua implementação devem vir juntas. Houve um consenso geral quanto à necessidade de evitar separações rígidas.

4.3 Discussões sobre estudos de caso

Cibele Franzese, da Fundação Getúlio Vargas, comentou sobre os estudos de caso do grupo A, notando que eles levantaram duas questões principais: novas formas de governança como novas maneiras de organizar a autoridade governamental, e novas *accountability*.

Sobre a questão das novas formas de governança, a primeira característica é a coordenação dentro do governo (abordando questões de maneira mais abrangente e multidisciplinar entre agências do governo), entre governos (compartilhando a responsabilidade entre níveis nacional, subnacional e local) e entre governo e sociedade (processo participativo).

Sobre a coordenação entre governos, não é necessário haver um *trade-off* entre centralização e descentralização. Um centro forte pode coexistir com um governo local forte porque cada um tem diferentes papéis a desempenhar. O centro pode ajustar a estrutura enquanto permite a adaptação local para corresponder a circunstâncias locais; entretanto, o centro deve ser capaz de monitorar, redirecionar e ser aberto para adaptar as próprias políticas públicas baseado em desenvolvimentos locais. O sistema nacional de saúde brasileiro combina a força dos governos nacional, estadual e local, com insumos e contribuições significativas da sociedade civil. Entretanto, os esforços de coordenação requerem o desenvolvimento de arranjos de *accountability*, que ainda estão em andamento.

Leonardo Avritzer, da Universidade Federal de Minas Gerais, comentou sobre os estudos de caso do grupo B, notando que a descentralização e desconcentração são aspectos significativos para reinventar o governo; entretanto, há também outras considerações importantes. O contexto é fundamental. Por exemplo, o processo de reinventar o governo em uma democracia estabelecida seria diferente daquele de um país com uma nova tradição democrática. Será diferente, caso o país possua ou não instituições do setor público bem estabelecidas, do seu tamanho, se o sistema é federativo ou unitário. Ao se aprender com as experiências de outras jurisdições, tais considerações podem fornecer orientação no que pode ou não ser comparado. Da mesma forma, todas as políticas públicas são diferentes, então cada abordagem para gerar consenso também será diferente. É mais fácil ter a participação de cidadãos quando a política oferece

benefícios a todos os cidadãos (por exemplo, sistema de saúde brasileiro) do que quando há o benefício para uns em detrimento de outros (por exemplo, questão dos sem-teto, justiça criminal).

No Brasil, após a democratização, as conferências nacionais tornaram-se um espaço para a interação entre governo e sociedade civil em algumas áreas. Desde 2003, tornaram-se o principal dispositivo participativo para incluir a sociedade civil em diversas áreas. Entretanto, há alguns riscos associados a elas. Um é a possibilidade de grupos de interesse ganharem controle sobre a agenda. Outro é que o governo tente usar a conferência para forçar sua agenda.

No decorrer da discussão, os seguintes pontos foram levantados:

- O uso da autoridade do Estado para alavancar o poder coletivo não significa necessariamente desconcentrar poder e autoridade. O Estado pode atuar como um congregador para reunir vários atores de modo que estes façam seu melhor.
- O processo participativo social pode ser um complemento importante à democracia representativa. Pode permitir o aprendizado.
- Há muitos modelos participativos. A abordagem precisa, entretanto, ser bem pensada. As necessidades devem ser esclarecidas em relação ao processo e regra. Mas mecanismos participativos também precisam ser adaptativos quanto ao tempo. Discussões podem ser confusas e contenciosas, mas são parte do processo e podem ajudar a construir resultados cívicos.
- A experimentação é essencial à inovação. Controles excessivos podem ter um efeito paralisante em ambos.
- A aferição do sucesso no processo participativo pode ser difícil. A ação canadense para os sem-teto, por exemplo, não solucionou o problema, mas teve sucesso em permitir e manter a participação e apoio dentro dos limites da iniciativa e por isso pode ser considerada um sucesso.

Em relação às mudanças que surgem na autoridade governamental no contexto de um espaço público expandido, os participantes citaram:

- A tecnologia moderna está transformando a relação entre governo e cidadãos;
- Redes e a mídia social estão mudando a relação entre governo e sociedade e as relações dentro e entre governos;
- Dados abertos permitem aos cidadãos programarem o governo (por exemplo, registro interativo de falhas); e
- Diferentes sociedades e países reagem diferentemente a novas tecnologias.

5. Entrevistas com dirigentes do governo brasileiro

5.1 Visão geral das entrevistas

Ronaldo Sardenberg, presidente da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), como um funcionário público sênior e diplomata de carreira, destacou alguns fatores estratégicos para alcançar uma boa governança. Previsão e planejamento em longo

prazo e a necessidade de uma capacidade de antecipação forte são todos importantes para obter resultados públicos. Exemplos dessas atividades incluem visualização e exercícios de planejamento de cenários, usados em várias agências no governo brasileiro. Envolver funcionários públicos, outros atores e cidadãos nesses exercícios é importante. Isso cria um ambiente para o debate e construção de consenso.

Ao escolher um cenário preferido, provisões para correção de curso devem sempre ser incorporadas.

Respondendo às perguntas dos participantes, as seguintes observações foram feitas:

- Exercícios de antecipação devem ter um uso prático – isto é, guiar o governo na tomada de decisões.
- Resultados de exercícios de antecipação devem ser tornados publicamente disponíveis (por exemplo, colocar os resultados na sua página da web).
- Exercícios de antecipação devem ser atualizados regularmente.
- Alcançar resultados por meio da colaboração pode ser um desafio, mas a participação ampla fornece importantes contribuições nos exercícios de antecipação.
- Aprimorar a capacidade de monitoramento é essencial.
- É importante estabelecer presença com a liderança política. Funcionários públicos precisam ser capazes de trabalhar com líderes políticos do governo no poder e da oposição. Aprender a trabalhar com o Parlamento ou Congresso é crucial.
- Líderes precisam de boa habilidade em negociação.

Pedro Vieira Abramovay, secretário Nacional de Justiça no Brasil, fornece suas perspectivas em fatores-chave na boa governança. Todos os três ramos do governo estão envolvidos na boa governança. No Brasil, reformas democráticas provenientes da adoção de uma nova constituição no final dos anos 1980 têm se focado em todas elas, incluindo o Judiciário. Ênfase particular tem sido colocada em apoiar o Congresso como local para o debate nacional e para criar condições para que tal debate ocorra. Fornecer ao Congresso dados sólidos e independentes tem sido importante nesse sentido.

No fortalecimento da democracia, os processos de participação pública têm se tornado cada vez mais importantes. Um exemplo recente é a Conferência Nacional de Segurança Pública, no qual foram utilizadas ferramentas de TIC no processo participativo. Isso é parte do que as autoridades governamentais devem fazer em seu novo aprender; elas devem aprender a “ouvir” utilizando novas ferramentas como a Web 2.0. Em outro exemplo, o Ministério da Justiça utilizou um blog para propor, discutir e elaborar coletivamente uma nova estrutura legal para a governança na internet.

Organizar a elaboração de um projeto de lei dessa forma tornou uma discussão sobre criminalização, que poderia ser feita na internet, em princípios sobre o uso da internet, incluindo os direitos que deveriam ser protegidos. Como resultado da contribuição pública, o Ministério mudou o projeto de lei inicial para a governança na internet. Esse processo aumentou a legitimidade e credibilidade do projeto enviado para o parlamento.

Em resposta às perguntas dos participantes, as seguintes observações foram feitas:

- Aumentar o uso de processos colaborativos é a única maneira de lidar com a crescente complexidade social.
- É possível criar espaço para o diálogo e o debate com diversos atores no processo participativo. O governo deve usar diferentes tipos de tecnologia para dialogar com cidadãos e atores que têm diferentes interesses e conhecimento de processo das políticas (por exemplo, os processos participativos que alcançaram diversos atores, incluindo índios, foram usados para desenvolver um estatuto de direitos para populações indígenas no Brasil, e isso levou à capacidade do governo de regular o desenvolvimento de recursos em território indígena efetivamente para atender a todos os interesses).
- Mesmo que não seja possível ter todos no mesmo espaço, as decisões podem ainda ser democráticas. A TIC agora fornece novas ferramentas para ouvir a todos. Cria uma maneira colaborativa de tomar decisões e criar pontes entre uma gama de interesses. Como resultado do uso da internet envolver cidadãos, foram previstas ideias, soluções e interesses que não tinham sido previstos anteriormente. Novas ferramentas suprem as anteriores e não devem substituí-las.
- Processos participativos não são substitutos de democráticos representativos, mas sim um complemento. Eles são uma nova maneira de uma maior diversidade de participantes apresentar argumentos e ideias para subsidiar um debate democrático. Fazendo isso, eles criam legitimidade para decisões. O primeiro Congresso Nacional Brasileiro de Segurança Pública, por exemplo, criou uma oportunidade para o debate racional em uma área na qual isso não era anteriormente possível.

5.2 Lições obtidas com as entrevistas com funcionários do governo

Seguindo as entrevistas com os funcionários do governo, a discussão passou para as lições aprendidas.

Participantes notaram que sempre haverá espaço para o governo agir sozinho – quando pode tratar da questão ou obter resultados por conta própria, quando tem de tomar decisões impopulares ou decisões baseadas em sistemas de crenças, estas não são candidatas a um debate ou discussão pública racional. Entretanto, a legitimidade do governo para usar sua autoridade para agir sozinho está em declínio em um crescente número de circunstâncias. O governo deve abranger cada vez mais os outros. Isso tem um grande impacto no governo, instituições do setor público e funcionários públicos.

A tecnologia de comunicações está transformando a sociedade. Em um mundo de rede e mídia sociais, governos não necessariamente lançam e nem são capazes de controlar todos esses processos. Cidadãos são capazes de se envolver em debates sobre política pública e de produzir resultados públicos com e, em um número crescente de casos, sem governo.

Processos participativos, reais ou virtuais, são um caminho para abrir espaço para o debate, diálogo e ação coletiva. Eles podem constituir um elo entre a informação que o serviço público tem e informações que os cidadãos têm. Eles permitem que qualquer

um possa ser bem informado, o que pode levar a melhores decisões sobre políticas públicas, programas e serviços. Eles influenciarão e informarão, mas não substituirão instituições políticas formais.

Esses processos são um caminho para garantir que argumentos da sociedade civil cheguem ao parlamento e possam contribuir para restabelecer a legitimidade das decisões. Eles podem também reduzir as demandas sobre o Judiciário quando o último recurso que os cidadãos possuem, se discordam das decisões de governos, é apelar aos tribunais.

Enquanto os processos democráticos participativos e representativos podem coexistir, funcionários públicos devem determinar quais circunstâncias e como devem utilizar a participação para estimular o poder coletivo a alcançar resultados públicos. Eles precisam considerar com cuidado como irão equilibrar atividades de envolvimento com a *accountability* política formal e como podem utilizar as atividades de envolvimento para complementar e informar o debate público e político. Eles precisarão fornecer meios de acesso para que os diversos pontos de vista sejam ouvidos e que as vozes dos fortes não se sobreponham às vozes dos fracos.

Se servidores públicos envolvem-se diretamente com cidadãos e comunidades, eles precisarão de novas habilidades para convergir, facilitar, negociar e capacitar. Eles precisam ter capacidade para lidar com uma grande gama de pontos de vista e perspectivas vindas de atores diversos e gerenciar conflitos. Eles terão de utilizar ferramentas de comunicação modernas e ser capazes de lidar com redes sociais e a mídia social.

O crescente diálogo público e processo participativo ajudam a diminuir a assimetria entre informação do governo e informação da comunidade, permitindo que autoridades do governo entendam melhor a realidade social. Mas o Estado deve garantir acesso equitativo à informação, assegurada pelo governo e outras partes, e à participação no processo.

6. Síntese da mesa-redonda

Seguindo a síntese da discussão dos relatores, os participantes discutiram alguns dos principais pensamentos destacados nos dois dias de encontro.

6.1 Sobre o Projeto Nova Síntese:

Os participantes notaram que o Projeto Nova Síntese começou com modestas expectativas. Reconhecendo que o modelo “clássico” de administração pública, mesmo com a revisão da Nova Gestão Pública, não reflete adequadamente a realidade da prática atual, o projeto busca criar uma melhor narrativa, apoiada por exemplos marcantes, para ajudar os profissionais a encararem os desafios de servir no século 21.

Eles reconheceram que fortes capacidades institucional e organizacional são elementos importantes da estrutura e que, ao desenvolver uma nova estrutura, será importante preservar convenções e práticas do passado que possuem valores duradouros e deixam passar ou transformar as que não são.

Também notaram que a estrutura da nova síntese, quando completamente desenvolvida, requererá um redirecionamento fundamental de muitos processos – desenvolvimento de políticas, fornecimento de programas e serviços, cumprimento e *accountability*. Os governos precisarão alinhar seus processos com outros atores para obter resultados públicos. O processo de *accountability* deverá ser complementado com a responsabilidade pelos resultados.

6.2 Sobre o uso da autoridade governamental e poder coletivo

Os participantes concordaram que o governo não tem escolha senão inovar a maneira de exercer sua autoridade. Não se pode mais agir apenas dos modos tradicionais. Em particular, não se pode depender apenas de abordagens de comandar e controlar e também não se pode continuamente “agir sozinho”. Em vez disso, o governo deve usar sua autoridade e recursos, em alguns casos e cada vez mais frequentemente, para envolver o poder coletivo de outros. As escolhas que os governos fazem nesse sentido devem ser específicas ao contexto, circunstância e missão.

Os participantes consideraram que os estudos de casos foram uma importante ferramenta de aprendizagem para aqueles que fazem tais escolhas. Entretanto, os estudos de caso precisam apresentar mais do que histórias de sucesso. Fracassos também precisam ser atentamente estudados e apresentados de modo que possam ocorrer um aprendizado equilibrado. Eles notaram que o governo tem muitos meios à disposição para encorajar esforços coletivos na sociedade. O governo pode:

- usar seu poder de convergir para reunir recursos ou promover a participação pública;
- criar e apoiar plataformas para experimentação social e inovação;
- disponibilizar dados públicos como um bem público;
- estar aberto para o que venha do poder coletivo; e
- coproduzir bens públicos com outros.

Os participantes notaram que a continuidade do processo participativo social (por exemplo, informar, consultar, participar e coproduzir) foram todos citados em diversos níveis durante a mesa-redonda. Entretanto, cada uma dessas abordagens precisará ser desmembrada ainda mais na estrutura final. Eles também sentiram que essas questões de coprodução e “dados abertos” ainda não receberam atenção adequada.

6.3 Sobre a participação social como meio de alavancar o poder coletivo

Eles notaram que o processo participativo e a mídia social levantaram importantes questões sobre o papel dos servidores públicos e dos políticos. O que os servidores públicos podem ou não fazer com esses novos processos e tecnologias merece maiores considerações.

Eles notaram que formas múltiplas de colaboração fazem surgir múltiplas formas de responsabilização por resultados divididos. Responsabilidade compartilhada precisa ser reconciliada com sistemas tradicionais de responsabilidade. Isso precisa ser tratado na estrutura final.

Eles sentem que o governo precisa ajudar a construir a capacidade de outros atores, de modo que estes interajam efetivamente. Não se pode simplesmente impor processos governamentais (por exemplo, extensas exigências de relatórios) sobre outros atores sem prepará-los.

6.4 Sobre a inovação

Os participantes concordaram que há inovação ocorrendo no setor público e que servidores públicos assumem riscos, alguns terminando em fracasso. Foi mencionado que muito foi feito furtivamente. As inovações bem-sucedidas são expostas e as mal-sucedidas, apagadas. Ainda, o aprendizado importante frequente vem dos fracassos.

6.5 Sobre implicações para o governo, instituições do setor público e servidores públicos

Os participantes notaram que, no setor público, resiliência já significou resistir a mudanças e que, agora, significa se adaptar às mudanças. Tradicionalmente, instituições do setor público foram criadas para durar; agora elas devem ser capazes de se adaptar. Houve a concordância de que governo, instituições do setor público, servidores públicos e sociedade devem coevoluir.

Eles concordaram que a sociedade está no meio de uma grande transição que está sendo dirigida por mudanças na natureza da tecnologia de comunicação. Um resultado é que cidadãos dependem cada vez menos de seus representantes políticos para que suas vozes sejam ouvidas. Agora, pela internet, eles podem encontrar outros que compartilhem seus pontos de vista para terem uma voz poderosa.

7. Considerações finais

Vinte e sete profissionais, acadêmicos e pesquisadores de oito países participaram da mesa-redonda do Brasil. Suas discussões foram baseadas em materiais de referência prévia, apresentação de especialistas e estudos de casos. Suas discussões contribuíram e enriqueceram a Nova Síntese da Administração Pública. Algumas ideias-chave surgiram das apresentações, estudos de caso e discussões que eventualmente serão incluídas na estrutura do Nova Síntese.

Houve consenso geral de que estão ocorrendo mudanças na sociedade:

- As modernas tecnologias de comunicação e redes sociais estão transformando a sociedade;
- Cidadãos são capazes de se envolver em debates sobre políticas públicas, interagir e coproduzir resultados com o governo e mesmo produzir resultados públicos sem ele. O governo não pode controlar todas as alavancas e processos;
- A legitimidade do governo para agir sozinho está em declínio em um crescente número de circunstâncias – muitos resultados públicos são um exercício coletivo que superam a capacidade do governo de atuar sozinho;
- Assim, o governo deve alcançar o poder coletivo de outros para obter resultados públicos.

Os participantes também compartilharam muitas ideias sobre o que o governo, instituições do setor público e servidores públicos devem agir, caso:

- Governos precisem decidir quando envolver o poder coletivo de outros;
- Eles precisam alinhar seus processos com os de outros para obter resultados públicos;
- Precisam reconciliar a *accountability* por resultados compartilhados com mecanismos de *accountability* tradicionais;
- Precisam reconciliar suas atividades de envolvimento com a responsabilidade de políticos.
- Precisam encorajar a inovação social, à medida que controlam o risco; e
- Precisam continuar a desempenhar seu papel de gestão.

Apesar de as deliberações serem fortes no “quê”, até então elas são fracas no “como”. Os participantes concordaram que o desafio para as futuras mesas-redondas seria considerar a perspectiva dos profissionais e focalizar na questão de como os profissionais devem fazer o que são requisitados.

Notas

* Relatório da Mesa-redonda no Brasil, Rio de Janeiro, dias 13 e 14 de julho de 2010.

** Jocelyne Bourgon é Presidente Emérita da Escola do Serviço Público do Canadá (Canada School of Public Service – CSPS) e Presidente do Public Governance International – PGI. Também é membro da “The Order of Canada” e “The Queen’s Privy Council of Canada” (OC e PC respectivamente), honraria dada cidadãos que se destacam por seus serviços prestados ao Canadá.

Mesa-Redonda 4 – Preparando o governo para servir além do previsível*

*Editado por Jocelyne Bourgon, PC,OC**

Foco da mesa-redonda de Cingapura

A quarta mesa-redonda internacional ocorreu de 21 a 22 de setembro de 2010, em Cingapura. O evento teve como foco a preparação do governo para “servir além do previsível”. Os governos servem em um contexto cada vez mais imprevisível – deparam-se com questões complexas, cujos resultados são incertos. Como resultado, eles precisam melhorar sua capacidade de antecipar tendências emergentes, riscos e oportunidades, e de iniciar intervenções proativas. Eles também precisam construir a sua capacidade e a da sociedade de inovar e se adaptar para aumentar a probabilidade de resultados favoráveis.

Com base nos resultados das três mesas-redondas anteriores, essa foi a primeira tentativa de começar a integrar os resultados por meio da proposição do foco dos dirigentes públicos para as discussões. O objetivo foi obter mais clareza sobre:

- 1) Como os governos podem:
 - melhorar a capacidade de antecipar eventos a fim de iniciar as ações práticas que atenuem riscos e aumentem a probabilidade de resultados mais favoráveis; e
 - desenvolver na sociedade a capacidade de inovar progredir e de se adaptar aos novos problemas, imprevistos e mudanças circunstanciais.
- 2) As implicações práticas ao governo, às organizações públicas e privadas e aos servidores públicos para realizar tal trabalho.

Em resumo

1) Sobre exploração e antecipação: As apresentações e os debates enfatizaram a forma como os governos podem criar uma cultura de suporte contínuo para o “olhar para frente”. Isto exige um processo de engajamento dos tomadores de decisões e dos cidadãos. Esse processo de engajamento é em si um resultado importante. As atividades de previsão terão maior aceitação se estiverem conectadas ao tomador de decisões. O enquadramento das questões a partir de uma perspectiva de futuro e de construir uma narrativa convincente é importante. A exploração contínua é preferível aos eventos únicos. As atividades de previsão devem evitar os perigos do pensamento de grupo. Elas precisam de uma perspectiva multifacetada, da participação das

várias redes, e de como perseguir a diversidade de ideias e incentivar as vozes dissidentes.

2) **Sobre inovação social e coprodução:** O debate focalizou a forma como os governos podem criar um ambiente propício à inovação social e à coprodução. A inovação social pode ter, ao mesmo tempo, aspectos confusos e ordenados. Ela implica relações, conexões, trabalhar além das fronteiras tradicionais e requer correr riscos e aceitar a variabilidade. Como facilitador, o governo deve enfatizar os resultados e os impactos em vez de processos e insumos. Precisa avaliar o desempenho, como a capacidade de colaborar, inovar e entender a diversidade de perspectivas. Facilitar é permitir que ideias aflorem e criem um ambiente no qual é possível errar de forma segura.

3) **Sobre experimentação:** O debate manteve o foco na forma como os governos podem usar a experimentação para melhorar os resultados das políticas públicas e a tomada de decisão. Existem muitas abordagens para a experimentação – das análises quantitativas, baseadas em evidência, até as qualitativas. A maioria dos experimentos requer uma abordagem mista. Promover maior utilização da experimentação no governo exigirá mudança de cultura. Isso também requer alteração estrutural e abandonar a mentalidade individualista.

4) **Sobre o papel de facilitador das tecnologias da informação e da comunicação (TIC):** O debate explorou como modernas TIC's estão mudando o funcionamento dos governos. Além de ser uma facilitadora, a tecnologia também tem acelerado e reformulado problemas. As redes e as mídias sociais estão causando uma mudança no equilíbrio do conhecimento entre governo e cidadãos. O governo deve mover-se de fornecedor do "governo para você" para o "governo com você", passando de guardião e detentor de dados públicos para facilitador e compartilhador de dados para incentivar a criação de soluções inovadoras pela sociedade. Cada vez mais os governos devem se valer da sabedoria de outros, pois "as redes sabem mais do que nós sabemos – afinal as pessoas inteligentes também trabalham fora do governo".

5) **Sobre capacidade de adaptação:** O debate explorou as capacidades necessárias para operar em circunstâncias imprevisíveis e em ambientes voláteis. Uma capacidade de adaptação forte exige uma capacidade organizacional e institucional de inovação igualmente forte. Essas capacidades integram sistemas dinâmicos. Construir e ganhar confiança estão na essência da capacidade de tomar as decisões necessárias em períodos de incerteza. Canais de comunicação abertos constituem componente importante para construir confiança. A liderança decisiva e as abordagens multissetoriais e multidisciplinares também são fundamentais.

Ao ajudar as comunidades a se adaptarem após choques e traumas, observou-se que as pessoas que participam de sua própria recuperação, recuperam-se melhor. Essa abordagem vem com os próprios desafios, incluindo a tomada mais lenta de decisões, as dificuldades em conseguir espaços de capacidade e de consenso. No entanto, leva a resultados melhores e mais bem adaptados às necessidades locais. Ao lançar mão de tal prática, há o fortalecimento de comunidades, tornando-as mais resistentes. Dessa forma, prepara-se o governo para servir além do previsível.

Introdução – Abrindo um ajuste de contexto

Na abertura da quarta mesa-redonda da NS6, Lionel Yeo, vice-secretário de Desenvolvimento, da *Public Service Division* (Departamento do Serviço Público) e decano da Faculdade de Serviço Civil de Cingapura, observou que a boa governança é essencial para a sustentabilidade das sociedades. Embora para países de grande dimensão territorial seja possível sobreviver apesar da má governança, em nações de menor porte, como Cingapura, em que a boa governança é vital, isso não ocorre. Para melhorar a boa governança, um dos papéis essenciais da Faculdade de Serviço Civil de Cingapura é criar oportunidades para troca de perspectivas e de experiências com outros países, ganhando assim novos conhecimentos e construindo novos relacionamentos, para além das fronteiras. Isso inclui a participação em atividades como o Projeto da Nova Síntese, assim como a capacitação de servidores no exterior.

Lionel Yeo observou que com a contínua mudança nos cenários mundiais, os governos precisam constantemente explorar, experimentar, adaptar e trabalhar com os outros para construir resiliência em suas sociedades. Isso significa trabalhar mais duro e de forma mais inteligente para manter-se na liderança. Após a apresentação dos objetivos e do programa da mesa-redonda, pelo vice-presidente Yee Ping Yi, coube a Donald Low, diretor do Centro de Economia Pública, do colégio de Serviço Civil de Cingapura, apresentar aos participantes uma visão geral da abordagem da governança de Cingapura. Abordagem essa que está relacionada a circunstâncias únicas, como o fato de Cingapura ser um pequeno Estado, com recursos naturais limitados, situado numa região politicamente volátil. Cingapura é dependente da engenhosidade e da criatividade do seu povo para sobreviver. A boa governança é considerada um imperativo estratégico e fonte de vantagem competitiva.

O desenvolvimento do país não se conformou com as abordagens convencionais. Ele abraçou a industrialização e a exportação combatendo a economia ortodoxa de substituição de importações, bem como recebeu investimentos estrangeiros e se valeu da prática do livre comércio unilateral. Embora exista forte preferência pela econômica de mercado, o governo desempenha papel ativo ao investir fortemente na educação, garantindo as condições macroeconômicas estáveis e estimulando a poupança. Ele também investe pesadamente em pesquisa e desenvolvimento e na atualização de competências. Na política social, ele visa promover a igualdade social sem prejudicar os incentivos econômicos e sem desencorajar a autossuficiência. Grandes transferências sociais e programas assistencialistas são evitados, sobretudo quando se tratam de subsídios destinados a bens de investimento, tais como educação, saúde e habitação. Um regime fiscal para segmentos de baixa renda incentiva o trabalho e mantém reduzidos os custos das empresas.

A abordagem da governança de Cingapura pode ser resumida por estes princípios:

- Liderança é fundamental;
- Remuneração pelo trabalho, trabalho pela remuneração;
- Um lugar para cada um, oportunidades para todos;
- Antecipar mudanças e permanecer relevante.

Além disso, em um discurso de 2007, o primeiro-ministro Lee Hsien Loong se referiu ao modelo de governança do governo de Cingapura como “paranoico”. Algumas das outras características do modelo de governabilidade de Cingapura incluem:

- Forte, durável e instituições credíveis para apoiarem políticas sólidas e permitirem que o mercado funcione eficientemente;
- Uma pragmática – não ideológica – abordagem adaptativa é importante; e
- Um bom estilo de política é fundamental para promover o crescimento e garantir que os mercados funcionem.

Jocelyne Bourgon, líder do Projeto Nova Síntese, apresentou uma visão geral da iniciativa para ajudar aqueles que estavam se juntando à discussão pela primeira vez. Ela indicou que o foco da mesa expandia os anteriores, ao buscar consolidar os resultados. Também passou a buscar entender o que é servir no século 21, redefinindo a capacidade de servir no contexto de crescente complexidade, incerteza e imprevisibilidade.

O Projeto da Nova Síntese é sobre servir no século 21. Trata-se de explorar as “novas fronteiras” da administração pública – o que é novo, o que muda e o que tem valor duradouro. O projeto é um esforço colaborativo entre seis países para seguir um programa comum de pesquisa e conduzir uma série de cinco mesas-redondas internacionais, com servidores públicos seniores, líderes e acadêmicos juntos para um diálogo e uma deliberação. Trata-se de uma abordagem inovadora para o estudo da administração pública.

O Projeto da Nova Síntese partiu do pressuposto de que existem diferenças substanciais no que é “servir no século 21” em relação a épocas anteriores. Três diferenças importantes destacaram-se:

- **O aumento da complexidade e da incerteza:** os governos estão lidando com um número crescente de questões complexas. Problemas complexos tendem a ser multidimensionais e interdependentes. São caracterizados por elevados graus de incerteza e são propensos a erros “em cascata”. Eles requerem abordagem holística e uma contribuição ativa de muitos atores de múltiplos setores.
- **A alteração das relações entre o Estado e os cidadãos:** o número crescente de questões públicas ultrapassa o que o governo pode fazer trabalhando sozinho. Alcançar resultados públicos é cada vez mais um empreendimento coletivo que envolve múltiplos atores e uma participação ativa dos cidadãos como criadores de valor. É uma tecnologia habilitada, que requer a realização de resultados públicos e cívicos.
- **Um espaço público expandido:** O papel do governo está se ampliando de prestador de serviços para o de facilitador da ação coletiva e de gestor do interesse coletivo. O papel dos cidadãos esta passando de contribuinte e usuário de serviços, para um criador de valor. A sociedade transforma o papel do governo, que transforma a sociedade em um processo dinâmico de coevolução.

O Projeto da Nova Síntese não é um modelo ou uma receita. Ele não propõe uma abordagem do tipo “tamanho único”. Pelo contrário, é sobre o desenvolvimento de um

sistema facilitador que permite que os governos pensem na multiplicidade de opções disponíveis. As opções estão associadas ao contexto, à missão e a circunstância específica.

Os estudos de caso produzidos para as mesas ilustraram os aspectos dessa estrutura. Por exemplo, o caso dos incêndios na Austrália (Austrália Bushfires) mostrou que o governo deve trabalhar com escalas múltiplas, com diferentes velocidades e em todos os níveis. O estudo do sistema prisional de Cingapura demonstrou a diferença entre resultados de uma instituição e resultados sociais. Também apresentou a importância da participação da liderança e do envolvimento da comunidade, bem como dos resultados cívicos para a obtenção de resultados sociais. O estudo do caso do Programa Bolsa Família assinalou como a confiança supera a desconfiança e como o caminho para melhores resultados foi perseguido por meio do empoderamento de famílias para que estas tomassem decisões, uma vez que estariam mais bem posicionadas tal.

Até o momento, a pesquisa revelou avanço para melhores resultados quando a política pública é definida como um resultado público; quando os resultados das políticas públicas são vistos como um empreendimento coletivo; quando as organizações públicas são usadas como plataformas para a colaboração; e quando o papel do governo não é apenas definido pelas regras, mas sim por sua capacidade de coevoluir com a sociedade na busca pelo interesse coletivo.

Construir capacidades foi o foco das mesas-redondas de Cingapura e de Londres. Os governos e as organizações públicas necessitam de capacidade institucional e organizacional forte.

- Instituições públicas constroem confiança e dão forma aos valores coletivos que evoluíram ao longo do tempo. Elas dão forma às aspirações coletivas e ajudam a forjar e a definir a finalidade pública.
- As organizações públicas transformam a finalidade pública em ações concretas. Eles são os instrumentos pelos quais os governos alcançam os resultados públicos.

A capacidade institucional e organizacional é necessária, mas insuficiente para enfrentar os desafios de “servir no século 21” em um ambiente caracterizado pela complexidade e pela incerteza. Os governos precisam também da capacidade de inovar e de adaptar-se. Seu papel se estende para a construção dessas capacidades na sociedade.

- A capacidade de inovar é necessária para explorar e antecipar o futuro a fim de tomar decisões políticas melhores. Ela também é necessária para obter novas soluções às questões públicas que estão surgindo. A antecipação, a experimentação e a inovação são cruciais para alcançar resultados públicos mais significativos.
- A capacidade de adaptação é necessária para prosperar diante de crises imprevistas e choques.

O foco da mesa-redonda de Cingapura foi explorar o “como” construir a capacidade de inovar e de adaptação. O evento seguinte, realizado em Londres, discorreu sobre como construir a capacidade institucional e organizacional. O desafio será combinar todas elas para construir uma estrutura capaz de apoiar os servidores para trabalhar em um sistema dinâmico de governança pública no qual a sociedade, o governo e os cidadãos coevolam juntos.

Exploração e antecipação

As atividades preventivas devem ser adaptadas à situação específica de cada país. Não há um modelo do tipo “tamanho único”. Para efeitos comparativos, essa sessão se voltou para as abordagens únicas usadas nos governos da Finlândia, do Reino Unido e de Cingapura para construir sua capacidade antecipatória. A abordagem finlandesa envolve, com sucesso, parlamentares. A estratégia do Reino Unido está baseada na ciência e na pesquisa baseada em evidências. A de Cingapura busca ampliar a capacidade do governo de se antecipar e de se preparar para o futuro, além de contar com sofisticadas técnicas de *scanning*¹.

A abordagem apresentada por Sirpa Kekkonen – conselheira-chefe de governo do Programa de Monitoramento do Gabinete do primeiro-ministro da Finlândia – contextualizou seu país como ocidental, de alto padrão de vida, produtor de bens de alta tecnologia, rico em recursos naturais e com uma população em rápido envelhecimento. Sua democracia parlamentar está consolidada e o governo inclui vários partidos e ênfase na construção do consenso. É um estado de bem-estar que investe fortemente em inovação, pesquisa, desenvolvimento e educação, com avaliação positiva quanto a sua competitividade internacional e da qualidade de vida global da população.

As funções de antecipação no setor público finlandês são constituídas por:

- **Um trabalho governamental preventivo:** Um substancial e amplo relatório de futuros é produzido a cada período de governo, sendo preparado anteriormente ao período das eleições parlamentares (o sistema eleitoral da Finlândia se baseia em termos fixos). O trabalho começou na década de 1990 em resposta a uma crise econômica. Embora os primeiros relatos enfatizassem temas econômicos, sua abrangência tem se expandido para incluir outras questões, como o envelhecimento da população e as alterações climáticas.

- **Revisões setoriais sobre perspectivas de futuro:** São realizadas por diferentes ministérios, também antes das eleições parlamentares. Todos os estudos buscam olhar para os próximos anos, mas, na prática, a ênfase é geralmente colocada nos próximos quatro anos, tempo correspondente ao mandato do governo.
- **Atividades de sensibilização situacionais do governo:** Estão focadas nas eventuais ameaças físicas e de segurança. Os relatórios são produzidos regularmente.
- **Atividades de sensibilização situacionais dos ministérios:** São realizadas sistematicamente em áreas de negócios e de emprego (e eventualmente em outros ministérios).
- **Pesquisas sobre o futuro:** Serão realizadas para fornecer dados para o trabalho de previsão do governo.
- **Comissão Parlamentar para o Futuro:** Debate e delibera sobre documentos preparados por parlamentares sobre o futuro, referidos outras comissões que atuam em questões relacionadas aos temas debatidos. A Comissão realiza estudos e pesquisas metodológicas associadas a problemas esperados no futuro. O grupo parlamentar realiza avaliações de desenvolvimento tecnológico e de efeitos sobre a sociedade

da tecnologia e proporciona um espaço de diálogo entre o governo e o Parlamento sobre questões políticas de longo prazo. Destaque-se que tal comissão emite uma resposta formal ao relatório de Previsão do Governo, preparada antes das eleições parlamentares.

Algumas áreas, para uma possível melhora no futuro, incluem:

- Ampliar as práticas de antecipação, vinculando-se ao processo de *scanning*, usado em alguns ministérios, passando a produzir relatórios de previsão com maior frequência;
- Melhorar o uso do debate público pelo envolvimento da sociedade civil nos trabalhos de previsão do governo, incluindo na coprodução de opções para o futuro, e usando pesquisas de opinião pública e mídia social como fonte de dados;
- Melhorar a articulação entre as atividades de antecipação e os processos de tomadas de decisão no Conselho de ministros;
- Fortalecer e expandir o trabalho de previsão do futuro do governo;
- Incentivar a experimentação para testar a validade das várias opções políticas.

Sobre como melhorar a ligação entre o trabalho de previsão e o de tomada de decisão foi dito que está em andamento um grande exercício destinado a desenvolver as recomendações para o próximo governo. Este irá explorar formas de reforçar a coordenação horizontal e buscará aumentar os progressos até aqui obtidos na articulação dos estudos e previsões com as decisões dos parlamentares e do Governo.

O programa britânico de prevenção foi apresentado por Garth Alston, líder do projeto “Dimensões Internacionais de Mudanças Climáticas”, do *Government Office for Science* (Departamento Governamental para Ciências) do Reino Unido. Criado em 1994, o programa ajuda o governo a pensar sistematicamente sobre os problemas futuros, combinando as mais recentes evidências científicas com a análise de futuros. O relatório de previsão é reportado ao chefe da Assessoria Científica e ao Gabinete do governo. Ele busca:

- Entender o que são possíveis futuros alternativos;
- Desafiar suposições; e
- Construir uma abordagem robusta para o trabalho do futuro.

O programa de Previsão do Reino Unido é evolutivo (três projetos ao mesmo tempo) que vislumbra os próximos 50 a 100 anos. Cada fase dos projetos leva de 18 a 24 meses para ser concluído. Os projetos não devem duplicar outros trabalhos em curso no governo. Eles devem se concentrar em uma questão importante relacionado a algum aspecto de ciência e tecnologia, além de considerar a situação no longo prazo, e que tenha resultados orientados por ações. Os projetos de previsão devem ter abrangência transversal e receber aprovação das principais partes interessadas.

Eles envolvem diversas redes, incluindo grupos de *stakeholders*, especialistas em ciência e engenharia, e colaboradores internacionais. Várias técnicas são empregadas, tais como a elaboração de cenários, o mapeamento do caminho percorrido (*road map*), os diagramas de influência e os sistemas de mapeamento. Os resultados típicos do projeto incluem

análise da evolução recente, as visões de futuros possíveis, as recomendações para a ação e a criação de redes de pessoas interessadas em utilizar as conclusões do projeto.

Dez grandes projetos vêm sendo realizados desde 1994, incluindo iniciativas sobre obesidade, inundações e saúde mental. Os projetos atuais incluem produção mundial de alimentos e o futuro da agricultura, as dimensões internacionais da mudança climática, a migração do ambiente global e as operações on-line dos mercados financeiros.

Além dos projetos que envolvem previsões, o programa do Reino Unido lançou, em 2005, o centro de excelência de *Scanning* para Previsão Horizontal, para pensamentos estratégicos sobre o futuro do governo. A iniciativa estimula ideias a longo prazo e é baseado em análises de evidências para todo o governo. Ele aconselha os departamentos do sobre o uso do *scanning* horizontal, oferece capacitação e suporte na criação de departamentos de sua própria capacidade no futuro. O centro também realiza projetos que olhem para 5 a 15 anos à frente. Também supervisiona o *Sigma Scan*, um conjunto de pesquisas on-line com o olhar voltado para 50 anos à frente e que cobrem o conjunto das políticas públicas.

As áreas para potenciais melhorias já identificadas no sistema do Reino Unido são o reforço da relação entre os trabalhos de previsão e dos tomadores de decisão e uma maior adesão dos dirigentes em todo o setor público a esses processos.

A abordagem de Cingapura foi delineada por Aaron Maniam, chefe do Centro de Estudos Estratégicos Futuros e diretor adjunto do *Strategic Policy Office Organization*, departamento do Gabinete do primeiro-ministro de Cingapura. Como um país pequeno, Cingapura tem sido sempre extremamente consciente de sua vulnerabilidade inerente. O seu desenvolvimento está intimamente ligado ao planejamento estratégico e à tomada de decisão que considere o longo prazo. No decorrer dos anos, Cingapura tem adaptado continuamente sua abordagem de planejamento estratégico para corresponder cada vez mais ao seu volátil e imprevisível contexto regional e global.

Desde 1980, a elaboração de cenários tem desempenhado papel fundamental no processo de planejamento estratégico de Cingapura. Ao nível nacional e mundial, os exercícios de planejamento de cenários são preparados e periodicamente revisados, e estudos de cenários focados em temas específicos (por exemplo, a mudança do clima e de cenários de novas mídias) são realizados regularmente. Embora valiosa para explorar cenários do tipo “e se”, tal abordagem é muito limitada, por não ajudar na compreensão de situações de curto prazo e de potenciais choques de mudança estratégica (como a crise financeira asiática ou a SARS).

Em 2004, a Avaliação de Risco e o Programa de Scanning Horizontal (RAHS) foram criados para complementar o planejamento de cenários. O RAHS é uma plataforma computadorizada projetada para ajudar os analistas a detectar e investigar ameaças emergentes e oportunidades estratégicas, por meio da prospecção de uma vasta gama de fontes de sinais fracos de futuros potenciais choques.

Em 2009, o Centro para Futuros Estratégicos (CSF) foi estabelecido, utilizando a força combinada de ambos – planejamento de cenários e RAHS. O CSF incentiva a experimentação e a descoberta. Os indivíduos e equipes são encorajados a aprenderem por

meio da experimentação de um ambiente do tipo “é permitido errar”. Um kit de ferramentas foi desenvolvido com os processos e metodologias para ajudar os planejadores estratégicos a desenvolverem novas previsões sobre problemas complexos. Uma vez que nenhuma organização tem um monopólio sobre ideias, a CSF também cultiva redes capazes de gerar conversas estratégicas, aproveitando os pontos de vista divergentes no governo e incluindo *stakeholders* não governamentais e os meios de comunicação.

Um conjunto de áreas para melhorar sua atuação futura foi observado, incluindo a necessidade de: identificar e reter bons planejadores estratégicos, de melhorar a capacidade de lidar com polarizações cognitivas e de garantir que o trabalho de previsão continue a ser relevante para os tomadores de decisão.

Grupo de discussão

- A atividade de previsão inclui a verificação de tendências de longo prazo e de prospecção de sinais fracos e choques inesperados. Cada atividade requer diferentes capacidades e habilidades.
- O trabalho sobre o futuro é feito em muitos lugares, mas não necessariamente em organizações que estudam o futuro. O desafio é conectar estudos e organizações que atuam na implementação da política. Não há falta de conhecimento, mas persiste a falta de capacidade para integrar e dar sentido ao conhecimento sobre o futuro.
- Não é possível que um pequeno grupo de tomadores de decisão, uma única organização ou mesmo um único governo possuam todas as informações necessárias para lidar com problemas complexos. As atividades de previsão devem ser abrangentes. Elas devem reunir ampla gama de talentos, diversificado leque de ideias e perspectivas múltiplas, incluindo as vozes dissidentes para evitar os riscos de pensamento único. É necessário aproveitar o conhecimento dos agentes em todo o governo e fora dele, compreendendo o setor privado, a sociedade civil e os cidadãos.
- As atividades de previsão devem olhar para vários cenários, incluindo o provável, o possível, o plausível e o preferível. As atividades de previsão não são exercícios lineares.
- Há necessidade de criar a conscientização do apoio público para as atividades de previsão. O apoio público tende a existir nos momentos de crise, mas declina nos períodos de bonança. A participação dos cidadãos no processo de pensar o futuro é parte fundamental do apoio sustentável a esse tipo de atividade. O processo de engajamento do cidadão é por si só um resultado importante.
- As atividades de previsão devem gozar de apoio político. Isso significa que elas precisam ser integradas no processo de decisão política, além de serem relevantes para os tomadores de decisão. O apoio construtivo às atividades de previsão com os tomadores de decisão inclui a promoção de uma cultura de olhar para frente (criando um processo contínuo de *scanning*, em vez de tratá-lo como um evento único) e o enquadramento das questões a partir de uma perspectiva de futuro (alguns problemas como as alterações climáticas e o envelhecimento só podem ser enquadrados desse modo).

- A disposição dos governos para lidar com previsões pode ser um desafio. As transições frequentes em sistemas políticos adicionam uma nova camada de complexidade à articulação entre o trabalho de previsão e a tomada de decisão.
- As atividades de antecipação terão maior apoio dos tomadores de decisão se eles conduzirem a resultados melhores e se conectarem a questões do dia. Uma narrativa forte que facilita a tomada de decisão pode ser tão importante como a pesquisa de fundo. Isso também é importante para oferecer aos tomadores de decisão diferentes perspectivas, prioridades e marcos de referência na elaboração de narrativas futuras. Envolvê-los no processo é útil, pois o processo é tão importante como o produto.
- A construção para sustentabilidade das atividades de previsão é também uma questão de sincronismo. Quando não há forte pressão política para tal atividade, o setor público deve continuar o seu trabalho, a fim de estar preparado para aconselhar quando necessário.
- Não é viável nem desejável planejar exaustivamente para todas as contingências. O que pode ser feito é sondar trajetórias e padrões e estar disposto a agir com informações incompletas e imperfeitas.

Inovação social e coprodução

Esta sessão examinou o tema da inovação social, que ficou definida como as inovações com foco nos resultados públicos por meio de instrumentos sociais, tema da coprodução. Analisou como incentivar inovações dentro e fora do governo e como os governos podem criar um ambiente propício para a inovação. Examinou os inibidores da inovação social e da coprodução e como eles podem ser minimizados. Por fim, explorou como engajar os cidadãos e outros atores em coprodução e como isso pode melhorar os resultados públicos.

O programa Brasileiro “Concurso Inovação na Gestão Pública Federal” foi apresentado por Paula Montagner, diretora de Comunicação e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública, do Brasil. O prêmio é destinado a promover e divulgar inovações sociais e reconhecer as equipes que realizam suas atividades de forma criativa com intuito de obter melhores resultados públicos. É um prêmio não pecuniário. O concurso está em vigor há 15 anos e distribuiu mais de 300 prêmios. O foco da apresentação foi a prestação de serviços aos cidadãos.

Foram discutidos três casos premiados:

- **O Barco da Previdência Social (Prevbarcos):** Esse programa utiliza embarcações de apoio às comunidades ribeirinhas da região amazônica, possibilitando acesso a benefícios sociais. Isso permitiu a prestação local de serviços, sem a necessidade de criar novas agências em municípios com populações pequenas ou dispersas.
- **O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural:** A documentação é condição básica para o acesso à cidadania e a programas governamentais. A iniciativa visa fornecer documentação individual dos cidadãos que residem em áreas rurais do país. O programa utiliza unidades móveis capazes de emitir em documentos

no local, permitindo que indivíduos, anteriormente excluídos, tenham acesso a benefícios a que têm direito.

- **Programa Caminho da Escola:** Por meio desse programa, o governo brasileiro oferece suporte financeiro para complementar o transporte escolar, garantindo que as crianças, que vivem em zonas rurais, possam frequentar a escola. A ação contribuiu para a padronização do transporte escolar rural, para a renovação de veículos em conformidade com rígidas especificações técnicas e para o acesso à escola para crianças carentes.

Todos esses exemplos têm em comum o melhoramento na prestação de serviços às populações dispersas por grandes áreas geográficas e que enfrentam os seguintes desafios:

- coordenar horizontalmente ações entre órgãos de mesmo nível de governo; e verticalmente entre os diferentes níveis e entre governo e grupos sociais;
- cumprir a política nacional em nível local de forma a atender às exclusivas condições e necessidades locais;
- aceitação do risco de inovar entre os servidores públicos que mudam regras para prover a prestação de serviços ao público.

Notou-se que inovação é a chave para a mudança e adaptação. Equipes de servidores públicos devem ser confiáveis a fim de promover soluções inovadoras para os problemas que vivenciarem na prática.

Michael Bichard, diretor associado do Instituto de Governo e Presidente do *Design Council* no Reino Unido, falou sobre como o empoderamento e a inovação podem ser incentivados no setor público. A experiência de implementação no Reino Unido da iniciativa "Total Place" foi utilizada como ilustração. Ao longo de 13 projetos-piloto, o programa estimulou as agências locais a enxergarem além de seu espaço local e a considerarem como uma abordagem global da área dos serviços públicos poderá conduzir a serviços melhores com custos mais baixos. Os projetos-piloto revelaram inúmeras barreiras à inovação, incluindo:

- A falta de colaboração ativa entre os sistemas governamentais, como políticas desenvolvidas por departamentos isolados com pouca vontade de trabalharem além das suas fronteiras;
- Órgãos públicos gerindo a partir das regras estabelecidas (conformidade), ou seja, a partir de suas metas em vez de gerenciar para obter resultados e valores;
- A obsessão por estruturas organizacionais em vez do foco em transformar as decisões políticas em serviços públicos de alto valor agregado;
- As organizações públicas tendem a ser inerentemente avessas ao risco, o que foi reforçado pela utilização de metas como instrumentos de cumprimento e o foco no processo e não nos resultados;
- Inovações que estão sendo sufocadas por controles e requisitos de informação;
- Organizações do setor público sabendo menos sobre seus usuários do que acreditavam.

- Governo pouco habilitado para o desenvolvimento de verdadeiras parcerias com a sociedade civil e com o terceiro setor, visto como mero executor dos serviços;
- O Governo pouco proativo nas intervenções que evitem resultados indesejados ou que promovam melhores resultados; o governo não ter encontrado uma maneira de fazer com que todo sistema invista mais na prevenção e promoção.

Uma maneira de avançar é conceder às pessoas maior liberdade de escolher, de agir, de decidir e de esboçar sua opinião. O foco atual em déficits orçamentários e na promoção de eficiência pode conduzir a uma inovação social mais favorável e criar oportunidades de exploração de várias formas de coprodução, principalmente se o foco se encontra nos resultados públicos e nas finanças públicas.

A abordagem “*Many Helping Hands*” (Muitas Mãos que Ajudam) para prestação de serviços sociais em Cingapura foi introduzida por Ang Bee Lian, diretora executiva do Conselho Nacional de Serviço Social.

O modelo de serviços sociais de Cingapura se dá pela parceria colaborativa entre o governo e a comunidade. Entre as principais características do programa, destaca-se a meta de financiamento de “um para um” para organizações não governamentais que prestam serviços sociais, o que ampliou a rede de segurança social, atraindo grupos da comunidade para administrar a assistência social. Foi criada a fundação para responsabilidade compartilhada, em que o governo, as pessoas e o setor privado trabalham em conjunto.

O “*Many Helping Hands*” concedeu poder às agências da comunidade para o exercício da flexibilidade e das iniciativas. A iniciativa cativou muitos interessados (agências de serviço social, governo, empresas, indivíduos e fundações), contribuindo para a formação do capital social.

Foram identificados alguns dos principais fatores de sucesso para a abordagem “*Many Helping Hands*”. A saber:

- Propriedade partilhada: desde o início estimula o diálogo mais aberto, a colaboração e a criatividade.
- Definição clara dos papéis: o governo estabelece a direção e oferece financiamento. O Conselho Nacional de Serviço Social desempenha as funções de facilitador, capacitador, organizador e agregador; já as organizações não governamentais atuam como prestadoras de serviços finais; os cidadãos e os prestadores de serviço são “*prosumers*” (produtores e consumidores).
- Construindo a sustentabilidade: Contando com o apoio da comunidade para o cofinanciamento, o programa contribui para um desenho flexível e ágil que reflete o que é demandado pelos cidadãos. Colaborando, também, para a sustentabilidade da ação.

Olhando adiante, a paisagem social em mudança criou um desafio de fazer crescer o setor não governamental em escala e escopo para prestar serviços de modo a lidar com procura maciça. Para alcançar escala, tem havido apelos para uma mudança da fórmula de financiamento de um para um. Existe o risco de que as ONGs percam sua autoridade moral e a criatividade à medida que comecem a enfrentar exigência maior em apresentar

relatórios e metas de desempenho, o que está associado aos contratos de serviço e com o aumento da dependência em financiamento do governo, que precisa entender que está gerindo relações e não contratos. Deve ser firmado um balanço entre *accountability* e confiança. É necessário que se assuma uma gestão de riscos, e não uma abordagem de controle preventivo, o que colocaria em xeque o desejo de aumentar o controle regulamentar, que acabaria prejudicando a inovação social.

Várias lições foram aprendidas no contexto apresentado por Cingapura:

- **Reconhecimento mútuo do papel de cada um:** as ONGs não são uma extensão do governo. São os “os ouvidos da terra”. Precisam de espaço e opções para destacarem problemas sociais críticos e lacunas. Governo é mais do que uma fonte de recursos. Assume o papel de facilitador e de direcionador, assegurando a *accountability* compartilhada.
- **Formulação participativa de políticas públicas:** o governo precisa estabelecer parceria colaborativa que explore o conhecimento daqueles que se encontram mais próximos do destinatário do serviço, criando ainda sistemas de distribuição que aproveitem sua sabedoria e criatividade.
- **Partilha de poder:** partilhar o poder, aceitação do risco compartilhado e a tolerância para experiências são essenciais.
- **Conceder poder aos cidadãos:** o governo tem a responsabilidade de facilitar a participação e o engajamento do cidadão a fim de possibilitar a mudança e construir a resiliência.
- **Resistir à tentação de fazer mais do mesmo:** As questões sociais são multidimensionais. Exigem maior coordenação e colaboração entre os vários agentes e atores. O financiamento do programa deve levar em conta maior coordenação e os custos de coprodução.

Ao concentrar a atenção nos resultados, os governos têm uma boa chance de manterem o diálogo contínuo e melhorarem a qualidade de influência do serviço para envolver, capacitar, influenciar e facilitar a inovação social.

Grupo de discussão

Os seguintes pontos principais emergiram do grupo de discussão:

- As inovações sociais são inovações, tanto em seus meios quanto nos fins. Os benefícios das inovações sociais são revertidos para a sociedade como um todo. Respondem a necessidades sociais e melhoram a capacidade de agir da sociedade.
- Algumas inovações sociais podem ser transformadoras, outras são melhorias incrementais feitas da recombinação de elementos que existiam anteriormente.
- As inovações sociais raramente são totalmente de cima para baixo ou totalmente de baixo para cima.
- As inovações sociais podem ser confusas, mas também ordenadas. Diz respeito a relações e conexões; trabalhar além das fronteiras para alcançar resultados, redes não estruturadas; são sobre pessoas e não programas; e *accountability* compartilhada

para fora e para baixo, mas não para cima. A inovação social exige uma abordagem de tentativa e erro, a decisão de aceitar o “suficientemente bom” em vez da busca pelo “perfeito”. Aceitar a variabilidade e reconhecer que “um tamanho único não serve a todos”.

- Coprodução pode aumentar o capital social, a autorresponsabilidade, a autoconfiança e o bem-estar. É ativada por redes sociais fundamentais para construir a resiliência da sociedade.
- A inovação social e a coprodução são necessárias porque nunca haverá recursos financeiros suficientes para atender todas as necessidades, lançando mão apenas de abordagens tradicionais.
- Existem muitas barreiras para a inovação social e a coprodução, incluindo a falta de cooperação entre instituições e programas; gerenciamento segundo as regras já estabelecidas (conformidade); foco na estrutura; aversão ao risco; e o foco na microgestão. A conversa sobre a reforma do setor público não tem sido acompanhada por atitudes. Boa retórica não foi traduzida em ação.
- A sociedade civil e o terceiro setor precisam enfrentar suas próprias barreiras, incluindo a imprevisibilidade de financiamento, a dificuldade de manter pessoas nas equipes e o medo de se tornarem organizações semiestatal.
- O governo pode fazer muito para incentivar a inovação social e a coprodução. Ele pode avaliar o desempenho sobre a capacidade de colaborar e inovar, trabalhar em múltiplas escalas de acordo com prazos diferentes, possibilitando a oportunidade de êxito das ideias. É possível criar um ambiente que estimule o aprendizado com o erro – *“safely failing and failing fast”*. Deve se concentrar, ainda, em resultados e não em entradas e saídas.
- Os desafios fiscais, atualmente, enfrentados por muitos governos também poderiam se tornar um facilitador, desde que o foco permaneça nos resultados públicos, e não somente sobre aqueles associados às finanças públicas.
- Há muitos exemplos de inovações que fazem sucesso em pequena escala, mas que, ao se disseminarem, não apresentaram o mesmo desempenho. Escala e disseminação não são a mesma coisa. Para apoiar inovações bem-sucedidas, o governo deve pegar uma ideia e torná-la maior (ou seja, escaloná-la) ou, ainda, lançar mão de uma ideia e incentivar que ideias como estas sejam desenvolvidas em muitos lugares (ou seja, difundi-la). As redes virais, combinadas com capacitação e outras ferramentas disponíveis para um ecossistema de soluções, organizações e empresários, pode contribuir para esse processo de difusão.

Jornada de aprendizagem

A Escola *Northlight*³ é um exemplo de experimentação e inovação social. Os participantes foram recebidos pelo diretor Lim Yen Ching.

A Escola *Northlight* foi inaugurada em 2007 pelo Ministério da Educação, que buscava abordagem e currículo diferenciados para prestar assistência aos alunos que tivessem

repetidamente falhado no exame final da Escola Primária Nacional e que, por isso, se encontravam em risco de abandonar o sistema escolar precocemente. Em três anos, o crescimento e a motivação dos alunos da Northlight e os resultados do experimento superaram todas as expectativas. A escola tem um forte apoio e participação da comunidade. Sua estratégia inovadora e a abordagem não conformista foram copiadas por muitas escolas primárias em todo o país e até internacionalmente.

Grupo de discussão

A escola Northlight é um exemplo de inovação que envolve governo, profissionais da educação, alunos, familiares e comunidades que trabalham em conjunto para solucionar uma necessidade social premente. Ilustra a importância da antecipação, experimentação e inovação social no enfrentamento da questão pública e na construção de resiliência nas pessoas, na comunidade e na sociedade.

Demonstra como agências do setor público podem facilitar a inovação e como o governo pode apoiar experimentos ao torná-los mais amplamente disponíveis no sistema.

Dado o risco de fracasso, a escola Northlight demonstra a importância de uma liderança escolar forte e da participação ativa da comunidade. A iniciativa se revelou como um interessante “encontro de coalizão de interesses desordenados”, impulsionada por uma paixão em ajudar os estudantes e suas famílias, com pouca consciência, no início, das implicações sistêmicas. Dessa forma, tornou-se um laboratório estratégico para “difundir” inovação social, ensinando outras pessoas que possam, por sua vez, replicar sucessos em suas próprias salas de aula e escolas.

Experimentação

Esta sessão explora como o governo pode usar a experimentação para melhorar as decisões de política pública. Foi investigado como as administrações podem adotar uma abordagem para a política pública que enfatize múltiplos experimentos de pequena escala e como eles podem ser ampliados e expandidos quando forem bem-sucedidos. Analisou, ainda, como experimentos podem ajudar na aprendizagem e no desenvolvimento da capacidade coletiva para alcançar melhores resultados públicos.

Jean-Pierre Voyer, diretor-geral da Corporação Demonstração de Pesquisa Social (SRDC), do Canadá, lançou a discussão. Notou-se que a experimentação pode ser usada como poderosa ferramenta para melhorar a tomada de decisões. Isso porque permite aos responsáveis pela definição de políticas medir e identificar os resultados prováveis de um novo programa dentro de uma escala controlada. Não se trata apenas de “experimentar coisas”. Ajuda a avaliar os resultados valendo-se de uma rigorosa investigação e de métodos de avaliação. O uso sistemático da experimentação baseado em uma avaliação minuciosa pode contribuir para melhores resultados públicos. Pode, ainda, melhorar a capacidade de antecipação dos governos e construir a capacidade de adaptação das comunidades, pela aprendizagem coletiva.

Quatro tipos principais de experimentação foram observados variando entre projetos-piloto, projetos de demonstração, ensaios de controle aleatório e experiências sociais.

Em cada caso, a análise rigorosa e a avaliação é necessária para medir e avaliar as diferenças quantitativas e qualitativas que um novo programa ou intervenção podem produzir. Isso requer conhecimento e compreensão sobre o que teria acontecido na ausência de novas iniciativas. Uma poderosa forma de obter esse conhecimento é por meio de ensaios aleatórios, tal como nos experimentos médicos utilizando um grupo que recebe tratamento e um sem medicamentos para controle.

Muitas razões existem para que os governos se envolvam em experimentações, incluindo:

- Colocar as ideias em teste (identificando barreiras, estimando taxas de utilização, medindo os resultados pretendidos e não pretendidos, estimando o impacto e obtendo resultados de custo/eficácia e custo/benefício);
- A inovação é necessária para resolver problemas complexos emergentes e a experimentação desempenha papel fundamental no processo de inovação;
- Difundir a inovação (permitindo que as pessoas vejam novas abordagens em ação);
- Promover a colaboração entre níveis de governo ou diferentes partes interessadas;
- Injetar uma maior responsabilização (responsabilização para os procedimentos seguintes a fim de obter resultados);
- Extinguir ideias ruins (retardar o ímpeto para adoção de ideias que comprovadamente não funcionem, mesmo que gozem de apoio popular ou que tenham sido baseadas em preferências ideológicas).

A experimentação social tem se desenvolvido ao longo dos últimos 40 anos, como principal forma de atividade de investigação. Vem sendo usada em larga escala em alguns estados dos EUA e despertando interesse crescente na Europa continental. Assis-tiu-se, ainda, a uma grande explosão da atividade a nível internacional nos últimos cinco anos em relação às economias em desenvolvimento. No Canadá, nos últimos 15 anos, nove grandes projetos de demonstração foram realizados, sendo um deles o “Self-Sufficient Project” (Projeto de Auto Suficiência).

Esse projeto foi implementado na década de 1990 para determinar o impacto de receber ganhos suplementares no salário pela participação no mercado de trabalho. O alvo do programa foram mães solteiras beneficiárias da previdência social. As 9 mil participantes do estudo foram divididas em um grupo experimental e um grupo de controle. As do grupo experimental receberam complementação de salário por até três anos, com a condição de abandonar o benefício previdenciário por um emprego de tempo integral (o regime representou a “nova” intervenção política que está sendo testada). Os resultados do estudo indicaram que as do grupo experimental regressaram ao mercado de trabalho muito mais rapidamente do que as do grupo de controle. No entanto, em longo prazo, ambos os grupos tiveram resultados semelhantes no que diz respeito aos salários. Os resultados do estudo, mais tarde, influenciaram a concepção de sistema de Previdência de trabalho no Canadá e em outros países.

Em termos de melhoria da absorção de experimentações no setor público, os governos podem se concentrar na criação de cultura e apresentar maior apetite para decisões baseadas em evidências e fundos dedicados a experimentação. Há um papel fundamental

para aqueles que asseguram a transferência de conhecimento para o serviço público e para os tomadores de decisão. Escolas de gestão pública também podem desempenhar importante papel na preparação de funcionários públicos.

Tempo para a experimentação também é um problema. Experimentos rigorosos demandam tempo, que muitas vezes ultrapassa o tamanho dos mandatos políticos. Por conseguinte, é necessário antecipar questões emergentes, com antecedência suficiente, em relação às necessidades, para permitir que a experimentação aconteça, bem como anunciar decisões de políticas públicas no momento adequado. Outra possível solução para a questão do tempo é encontrar métodos de experimentação que possam ser feitos com o mesmo rigor, mas de forma mais rápida.

Irene Lucas, secretária interina do *Departmental Communities and Local Government* (Departamento de Comunidades e Governo Local) do Reino Unido, explorou o potencial de experimentação e inovação no contexto do Reino Unido.

O novo governo de coalizão no Reino Unido assinalou a necessidade de uma mudança de poder de Westminster para o povo. Apoiar a descentralização, o engajamento democrático e equilíbrio de governo de cima para baixo, ampliando poderes para os conselhos locais, comunidades e pessoas físicas.

A estratégia emergente do Reino Unido explora o reequilíbrio entre as prescrições de “cima para baixo” e a colaboração voluntária. Os setores, público e privado, têm sido desafiados a se tornarem parceiros de empresas locais. Isso pode levar à transferência do poder às localidades.

Nacionalmente, isso demanda foco na inovação, maior ênfase na colaboração e abordagem de todo o sistema. Em nível local, uma reorientação das necessidades dos cidadãos se mostrará primordial, afastando-se da concessão de financiamento em silos discretos com condições centrais impostas para financiamentos e orçamentos baseados na comunidade.

O conceito de “dias de inovação” como forma de resolver questões complicadas ao nível da comunidade foi observado. Ele foi usado recentemente para congregar todas as partes interessadas a desenvolverem soluções baseadas na comunidade para a questão do envelhecimento da população e o alto custo do atendimento.

No que diz respeito à aprendizagem e desafios para o governo central, observou-se o seguinte:

- O desenvolvimento de uma política de dados abertos (*Open Source Policy*) se mostra como um caminho promissor a ser seguido sob a perspectiva “nenhum de nós é tão inteligente quanto todos nós”;
- Necessidade de estabelecer cultura e ambiente que incentivem a experimentação;
- Importância de uma abordagem de todo o sistema com foco no desenvolvimento de políticas e que conceda forma a soluções práticas; e
- Necessidade de um conjunto diferente de habilidades e conhecimentos.

Grupo de discussão

Pontos resultantes da discussão em grupo:

- Experimentação constrói a capacidade para a melhoria contínua.
- Existem muitas formas de experimentação, mas cada uma valora evidências, se a análise é quantitativa ou qualitativa.
- A questão sobre o uso de dados quantitativos *versus* qualitativos tem sido um debate em curso há muitos anos. Ambas as fontes de evidência são necessárias. E ambas devem ser analisadas com rigor. Experimentação requer uma mistura e a combinação de várias ferramentas para diferentes finalidades. Uma abordagem pode ser usada para fornecer conhecimentos estatisticamente válidos sobre resultados prováveis. Outra pode ser usada para selecionar fatores situacionais, tais como o juízo informado de trabalhadores e liderança inovadora a nível local, que também influenciam os resultados.
- A experimentação pode fornecer verificação contra predisposições mentais e preferências. Uma pesquisa baseada em evidências contribui para a *accountability* junto aos cidadãos.
- Demandas em matéria de *accountability* e avaliação por desempenho não deixarão de existir, porém, a experimentação e a inovação são encorajadas, concentrando na *accountability* pelos resultados, aumento do valor público em vez de uma definição mais restrita de *accountability* para o processo e os requisitos de informação.
- Se faz necessário distinguir entre:
 - Sistemas de controle para garantir o cumprimento de regras (conformidade);
 - Sistema de informação para tomar melhores decisões e trazer resultados mais favoráveis; e
 - *Accountability* pública para o desempenho global de um país ao longo do tempo e em comparação com os outros.
- Experimentação e inovação requerem mudanças significativas para o governo (por exemplo, orçamento de resultados, gestão de desempenho e o papel de centro de governo). Exige uma mudança cultural. Como o governo responde aos erros razoáveis e tentativas fracassadas é um poderoso indicador da cultura.
- Protótipos podem fornecer uma maneira rápida e razoavelmente rentável de explorar o que funciona. Pode ajudar a “falhar de forma rápida, segura e inteligente.”
- “Dias de Inovação” (*Innovation Day*) pode ser uma poderosa ferramenta para explorar e buscar soluções para problemas. Mostra-se importante, ainda, para ouvir e aprender com as conversas que já estão sendo levantadas.
- O contexto importa. Em alguns países, o potencial para experimentos sociais é limitado ao argumento de que iria contra o princípio de “igualdade de tratamento”, enquanto em outros países é amplamente aceito.

Habilitação das tecnologias da informação e comunicação (TIC)

Esta sessão analisou o impacto e o papel das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na governança moderna. Foi explorado como as TICs (Web 2.0, redes sociais etc.)

podem mudar a paisagem de funcionamento para os governos. Analisou como as TICs podem apoiar a antecipação, a experimentação, a inovação, a intervenção inteligente e a adaptação.

Martin Stewart-Weeks, diretor do departamento “Setor Público de Práticas na região Ásia-Pacífico” da empresa *Systems Internet Business Solutions Group (Cisco)*, deu início à discussão. A tecnologia não apenas permite, mas também acelera e resignifica muitos problemas e questões. Tecnologia é fundamental para conversas sobre qualquer assunto, porque conectividade não discorre apenas sobre a vida das pessoas, mas sobre a tecnologia.

Três modelos de funcionamento de rede foram mapeados por P. Baran: um modelo centralizado, bem conhecido do governo, que possui um arranjo “rede em estrela⁴”; um modelo descentralizado, com múltiplos centros e raios; e um modelo de rede distribuída que é característico da forma como a internet está organizada. Um modelo de rede distribuída é o modelo mais resiliente, porque mesmo quando um dos nós da rede se desfaz, ela consegue sobreviver.

O surgimento de um mundo mais conectado mudou a forma de operar das organizações, autorizando os modelos operacionais distribuídos, menos dependentes de comando e controle central.

O setor público também terá de se adaptar a tal modelo. Crescemos utilizando centros de tomada de decisões, mesmo quando o conhecimento, a perícia e a experiência necessária para informar as decisões se encontram no limite. É apropriado falar em: “governos nos – e com – limites”.

O século 21 será sobre o pensamento divergente, criando novas opções, desenvolvendo novas soluções por meio do pensamento integrativo, e equilibrando os opostos. Isso dependerá cada vez mais de pequenos e grandes sistemas participativos. As TICs constituem um meio de compartilhar conhecimentos diversos. Permite o desenvolvimento de ferramentas de uso simples e que atraem pessoas. Tecnologias Web 2.0 e suas aplicações estão criando novas formas de interação social entre as pessoas. Conforme mais pessoas se mudem para essas relações e participem dessas plataformas, o governo terá de avançar uma direção mais aberta e colaborativa, de acordos de cooperação, no qual existam uma consulta aberta, dados abertos, conhecimento compartilhado, reconhecimento de especialidades mútuas e o respeito recíproco por valores comuns.

Governo 2.0 está referenciado na colaboração, isto é, os usuários constroem valores lançando mão da contribuição de cada um. Baseia-se no pressuposto de que é fácil conectar pessoas, conhecimentos e ideias, quando e onde são necessários. Representa uma dispersão de poder, de autoridade e controle. Conecta comunidades, redes, organizações e instituições, diz respeito a “Serendipidade⁵ Sistêmica”.

Vários exemplos ilustram o potencial da transformação em curso, incluindo a opinião do paciente, a política emergente da Otan, “Espaço de Opinião 2.0”, Para onde vai meu dinheiro, Produção intelectual compartilhada e *Planetary Skin*.

Uma série de implicações foi observada:

- “As instituições existem para amparar os problemas que foram criados para resolver”. Devem ser parte da solução dos problemas, mas não podem ser a solução integral.

- O poder das ferramentas de redes sociais para ampliar o conhecimento e as conexões está disponível somente se as organizações e os gestores estiverem preparados para abrir sua empresa e compartilhar. A confiança deve ser dada e depois conquistada – não funcionando no sentido inverso.
- Ser um portal não é o mesmo que ser o responsável pela conexão. Os “guardiões do portão⁶” frequentemente controlam o conhecimento e o acesso a ele. Conhecimento distribuído recompõe e se reconecta de forma imprevisível e poderosa. Conectores contribuem para a recombinação do conhecimento.

Em resumo, “redes sabem mais do que nós sabemos – algumas das pessoas mais inteligentes não trabalham para nós”.

James Kang, diretor executivo assistente da *InfoComm Development Authority* (IDA), Cingapura, falou sobre o papel de facilitador das TICs na “preparação do governo para servir além do previsível”.

Como um pequeno Estado nação, Cingapura enfatiza mais o planejamento de longo prazo para reduzir os riscos de erros dispendiosos. Isso tem ajudado a responder rapidamente e a se adaptar aos desafios emergentes. No entanto, o cenário mundial está se tornando mais complexo, imprevisível e incerto. Cada vez mais, as questões se tornam mais dinâmicas e multifacetadas. Governo enfrenta um crescente número de questões complexas, problemas difíceis e “curingas”. Para prosperar nesse contexto, governo e sociedade devem olhar para o futuro, inovar ao invocar o passado, reinventar-se e tornar-se resiliente.

Os cidadãos já não aceitam pacificamente que o governo saiba mais, seja superior. À medida que avançamos o modelo de governo, cada vez mais, passará de um “governar para você” para uma abordagem “governar com você”. O que exigirá uma série de mudanças:

- De depositário único dos dados públicos para instituição disposta a compartilhar dados que incentivem a criação de aplicações inovadoras;
- Mover-se da mera “coleta” de dados para dos dados colhidos que “fazem sentido”;
- Tornar-se centrado no cidadão, incentivando-os e envolvendo-os na definição e na cocriação de políticas e serviços públicos;
- Alavancando a sabedoria coletiva da cidadania por meio de plataformas de mídias sociais (*crowd sourcing*⁷);
- Adotando mídias relevantes, redes sociais, estado da arte das tecnologias, como computação em nuvem⁸ e tecnologias móveis inteligentes para desenvolver agilidade e capacidade;
- Estar preparado para experimentar, perseguir uma abordagem de “busca e descoberta” e agir mesmo quando o resultado é incerto, e na ausência de informações completas.

Grupo de discussão

Alguns pontos-chave emergiram da discussão em grupo.

- Por muitos anos, o setor de tecnologia prometeu demais e entregou de menos. Contudo, finalmente alcançou sua própria retórica. Agora é o momento da “virada de jogo”.

- As redes e as mídias sociais estão causando uma “mudança disruptiva” no equilíbrio de conhecimento entre governo e cidadãos.
- Em redes distribuídas, a autoridade é criada por contribuição, não de status. Você ganha poder e influência como um contribuinte valioso.
- Cada vez mais os governos terão que aproveitar a sabedoria dos outros, porque o conhecimento e as capacidades residem em outro lugar.
- As organizações governamentais retêm grande quantidade de dados que poderiam ser aproveitados por outras pessoas para criar novos bens e serviços públicos.
- As redes podem ajudar a resolver problemas criados (por exemplo, o excesso de dados levou à criação de instrumentos de triagem).
- Compartilhar informações pode entrar em conflito com a privacidade dos indivíduos. As informações abrangidas pela legislação de privacidade não podem ser compartilhadas. O sigilo deve existir, mas traz à tona questões relativas ao acesso à informação e à transparência. Mas essas questões não devem ser confundidas com a ideia de tornar os dados públicos disponíveis como um bem público. Os governos têm grandes quantidades de dados em sua posse que podem ser tornados públicos a fim de que os cidadãos, e outros atores, possam usá-los para criar valor público. Além disso, o governo financia a coleta de dados/a criação que outros atores têm em sua posse, que também poderiam beneficiar a sociedade por serem tornados públicos.
- O governo também precisa estar ciente de que os dados e as informações podem ser recombinaados problematicamente, mal interpretados e mal utilizados. Na era da internet, boa análise e má análise, informações confiáveis e desinformação podem se disseminar como um vírus. Isso não é novo, mas a internet pode servir para acelerar e ampliar o processo. Monitoramento e correção de curso serão constantemente necessários.
- Um conjunto de abordagens do governo não são necessariamente o mais produtivo quando se trata de tecnologia. É preferível olhar para questões específicas e perguntar como a tecnologia pode ajudar. Diferentes questões levam a respostas diferentes.
- O e-Governo não vai substituir a democracia eleitoral. No entanto, há uma necessidade de pensar sobre como a tecnologia transforma e pode enriquecer a democracia.
- A tecnologia está criando a necessidade de uma nova geração de profissionais e habilidades diferentes (por exemplo, a capacidade de envolver os cidadãos, o conhecimento de TI, a ética profissional e o julgamento).
- Embora a internet e redes sociais forneçam uma plataforma para divulgação de informações e receber *feedback*, os funcionários públicos devem também estar conscientes das armadilhas. Devem ser capazes de distinguir entre um *feedback* genuíno e “ruído”, evitar serem seduzidos por minorias vocais, e conciliar respostas em tempo real com prazos de deliberações mais longos.
- Tecnologias de comunicação modernas são parte do mundo em que vivemos. Governo deve se envolver e usar isso para cumprir sua missão.

Capacidade de adaptação

Esta analisou a capacidade adaptativa dos governos e das comunidades. Choques acontecem apesar das tentativas dos governos em evitá-los. O papel do governo, portanto, é atenuar o impacto e construir a capacidade de adaptação na comunidade e entre os cidadãos para absorver os choques. O segmento explorou o que as infraestruturas, os sistemas e as capacidades dos governos necessitam para operar em circunstâncias imprevisíveis e em ambientes voláteis.

KU Menon, consultor pleno da Consultoria de Comunicações Públicas, do Ministério da Informação, Comunicação e Artes de Cingapura, começou o debate a partir das lições aprendidas com a experiência do seu país na gestão da crise da Síndrome Respiratória Aguda Severa (SARS) de 2003.

Pequenas cidades-estados são especialmente vulneráveis a pandemias. Como resultado, há uma tendência a ser “paranóico” e se aparelhar demais. Tal tendência pode vir a ser uma estratégia bem-sucedida. Há muitas incógnitas e uma considerável incerteza sobre o que fazer. É preferível gerir as consequências do exagero em vez de enfrentar aquelas decorrentes da falta de reação.

Cingapura teve uma série de vantagens na gestão da crise. É uma ilha pequena, com um número fixo de pontos de entrada. É uma cidade-estado, sem população rural. Havia aprendido com uma experiência similar no sul da China e Hong Kong. Possuía um governo forte e estável e um serviço público profissionalizado.

Na frente de comunicação, o governo precisa ser ativo, honesto, aberto e transparente. É preciso encontrar um meio termo entre o risco de provocar medo e a edificação de confiança. Cingapura utilizou todas as ferramentas de comunicação possíveis para explicar o surto, responder aos comentários, construir a confiança e gerenciar a imagem do país no exterior. Ganhar a confiança era de longe o maior desafio, e é a consequência de credibilidade construída sobre o histórico de uma gestão competente e de confiança por parte do governo ao longo do tempo. A confiança implícita no governo emprestou a autoridade moral de que se precisava para tomar as medidas necessárias para conter a doença. Enquanto isso permitia uma ação rápida e decisiva por parte do governo, houve um lapso de curta duração, com efeito negativo no abrandamento das respostas à sociedade civil, em um momento em que as pessoas olhavam para o governo buscando orientações e soluções considerando que todos tinham uma responsabilidade e um papel a desempenhar.

As lições aprendidas com a crise da SARS têm contribuído para respostas subsequentes a outras situações, incluindo as gripes H1N1 e aviária. As lições incluem:

- Necessidade de uma liderança decisiva com a participação dos mais altos níveis do governo e todos os ministérios e agências;
- Transparência e comunicação honesta que alcance a todos;
- Importância de ganhar a confiança da população; e
- Necessidade de uma abordagem multidisciplinar e multisetorial sem fronteiras artificiais entre as disciplinas.

Em suma, infraestruturas (tais como governo em rede e simulações em tempo de paz), capacidade (uso de cenários de planejamento, instrumentos legislativos e aprender melhores práticas com os outros e por meio da experiência) e liderança em vários níveis, permitiram que Cingapura se sustentasse durante a crise da SARS. Embora crises raramente sejam iguais, a experiência da SARS reforçou a importância da construção da capacidade adaptativa da sociedade, o que requer uma forte competência institucional, organizacional e uma sólida capacidade de inovação, além da confiança no governo e nos cidadãos.

Karen Lau, diretora assistente do *Public Policy and Organization Reviews, State Service Authority* do estado de Victoria na Austrália, falou sobre a experiência de reconstrução das queimadas em Victoria (*Victorian Bushfire*) e o papel do Estado na recuperação.

A escala e a urgência da tarefa de recuperação dos devastadores incêndios, que se alastraram pelo estado de Victoria em 2009, demandaram abordagens ágeis e responsivas para o esforço de recuperação. Com três dias de desastre, foi estabelecido um programa das áreas afetadas pelo fogo, além de uma autoridade responsável pela recuperação, isto é, supervisionar o maior programa de recuperação da história daquele estado. Pessoas de todos os setores (político, público e sociedade civil) se reuniram para liderar o esforço de recuperação e reconstrução. Uma organização horizontal foi criada para que se pudessem tomar decisões rapidamente e corrigi-las quando equivocadas.

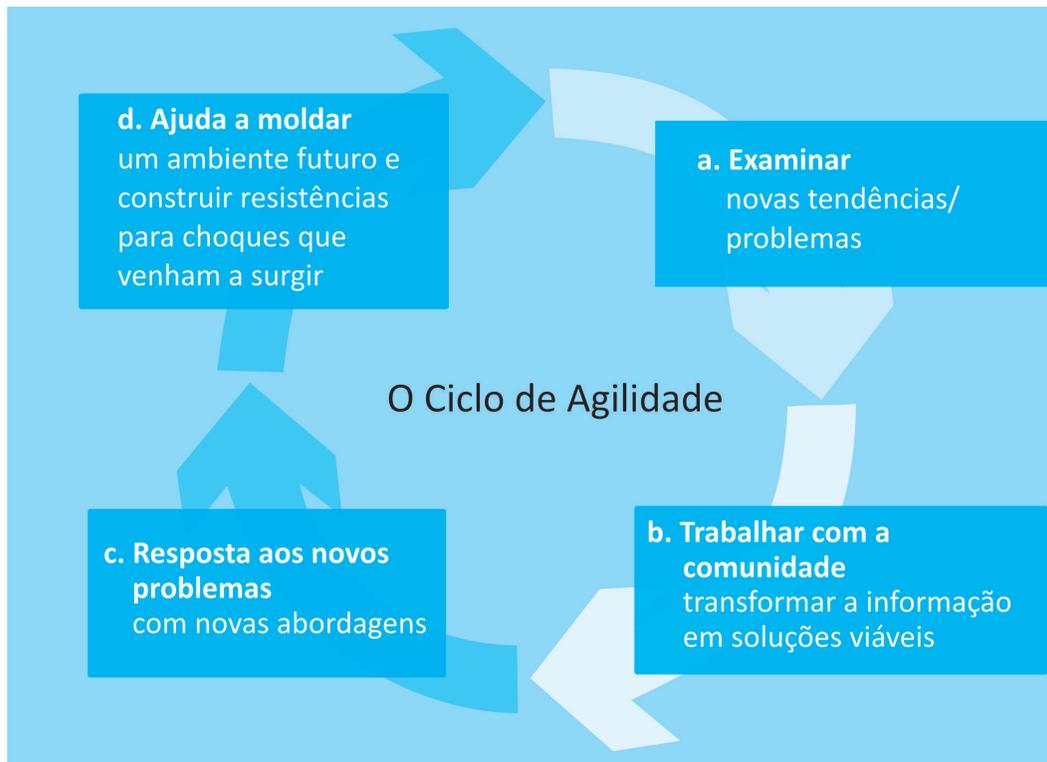
Um quadro de recuperação e reconstrução foi criado para enfrentar desafios de longo prazo relacionados a questões como logística de distribuição de bens aos necessitados, gestão do esforço de limpeza, proporcionando habitação e promovendo recuperação liderada pela comunidade.

Desde o início, ficou reconhecido que pessoas que participam do seu próprio processo de reerguimento se recuperam melhor. Identificou-se que pessoas e comunidades diferentes se recuperariam em ritmos diversos e de maneiras distintas. Como resultado, foi utilizada abordagem participativa na maior parte dos níveis locais. Isso trouxe seus próprios desafios, incluindo a relutância de algumas comunidades, uma tomada de decisão mais lenta, dificuldade de se chegar a um consenso e em identificar lacunas de capacidade. Mas os resultados foram soluções melhores adaptadas às necessidades locais. Resultou, também, em comunidades mais fortes e resilientes.

A escala das queimadas gerou demandas complexas e imprevisíveis nos órgãos públicos. A complexidade derivou:

- da necessidade de operar em diversas jurisdições, portfólios, setores e áreas geográficas;
- da escala da devastação e
- do elevado grau de sofrimento individual e comunitário e o trauma.

Os órgãos públicos exigem agilidade para operar em ambientes imprevisíveis. O “ciclo de agilidade” inclui: a) verificar se há novas tendências/problemas; b) trabalhar com as comunidades para transformar a informação em soluções viáveis; c) responder aos novos problemas, novas abordagens; e d) ajudar a moldar o ambiente futuro e desenvolver resistência aos choques que possam vir a ocorrer.



Os facilitadores de agilidade tem propósito, boa vontade, um ambiente que os autorize, liderança e financiamento suficiente.

Grupo de discussão

Alguns pontos-chave surgiram durante a discussão.

- Capacidade de adaptação exige forte competência institucional, organizacional e capacidade de inovação, tudo isto fazendo parte de um sistema dinâmico.
- Capacidade de adaptação requer planejamento de longo prazo, tais como a habilidade de examinar e detectar sinais de novas tendências, dar sentido a esses sinais e intervir de forma proativa, mesmo na ausência de entendimento perfeito, assim como poder de atravessar uma crise em curto prazo.
- Possuir vários quadros de análise é fundamental. Um quadro empírico fornece dados e ideias sobre o que está acontecendo. Um quadro político fornece percepção sobre o que fazer e quando fazer. Um quadro de recursos humanos fornece informações sobre os tipos de capacidades necessárias. Um sistema de mídia também se mostra importante, pois em qualquer crise o governo tem duas crises para gerir – o evento em si e a mídia. Um quadro simbólico diz ao governo que cerimônias, rituais e outros atos farão diferença positiva.
- O governo atua em um mundo além das soluções estruturais, um mundo de conectividade e redes. Várias organizações trabalhando juntos para alcançarem resultados é uma característica definidora de um governo moderno.
- É interessante refletir sobre como a crise da SARS pode ser tratada de forma diferente em um mundo com TICs. O uso de mídias sociais (Facebook e Twitter) seria de grande importância para interagir com o público (que, de fato, comunicam entre si por meio dessas ferramentas).

- Mesmo que a mídia social permita que os cidadãos se comuniquem uns com os outros, eles ainda querem ouvir das autoridades, isto é, figuras/especialistas. As pessoas querem informações seguras de que possam confiar.
- O importante é utilizar de todas as ferramentas de comunicação disponíveis. Meios de comunicação social podem ser usados em conjunto com outros instrumentos de comunicação. A Mídia social faz parte do mundo em que vivemos, assim, o governo precisa aprender a usá-las melhor.
- As mídias sociais possuem potencial negativo e positivo. Podem criar crises (como quando movimentos sociais são contrários a vacinas que os médicos consideram importantes e seguras). “A sabedoria da multidão pode tornar-se a ignorância do povo.” Isso já aconteceu antes, mesmo na ausência de meios de comunicação social. No entanto, é mais difícil de combater, dada a velocidade das ferramentas de mídia social.
- A capacidade de adaptação não só é necessária para responder a crises súbitas, mas também para lidar com crises iminentes que vêm sendo construídas em um horizonte de tempo maior. Os efeitos do aquecimento global e o aumento da obesidade são alguns exemplos.
- Os governos muitas vezes respondem bem em face de a uma crise (aumentando a liberdade de agir, proporcionando o acesso a fundos etc.). “Em circunstâncias excepcionais, o governo pode atuar excepcionalmente.” Mas os governos parecem incapazes de “institucionalizar” o que fazem em tais circunstâncias, embora reconhecendo a necessidade de continuidade e estabilidade institucional.
- Crises acontecerão novamente. A questão chave é se os governos estão aprendendo e se esse aprendizado pode ser colocado em prática quando necessário.

Encerramento da discussão

Veja a seguir uma síntese da discussão dos relatores, que compartilharam ideias sobre o avançar:

- Para construir uma narrativa forte será importante proceder a reunião da Nova Síntese.
- A noção de que constitui uma estrutura e não um modelo e que as escolhas serão baseadas em circunstâncias, contextos e em missões específicas é uma mensagem importante.
- É fundamental, ainda, deixar claro que não diz respeito a deixar convenções de lado. Trata-se de preservar o que é de valor duradouro, explorando o que é novo e o que está mudando, a fim de que as ações dos que estão no serviço público tenham impacto.
- O aumento da complexidade é um importante ponto de partida.
- A narrativa deve ser prática para atender às necessidades dos praticantes.

Pensamentos conclusivos

Vinte e seis participantes, acadêmicos e pesquisadores de sete países participaram da mesa-redonda de Cingapura. O foco da discussão foi na capacidade que os governos devem desenvolver e na habilidade de antecipar o que poderia estar em ordem para tomar melhores decisões e alcançar resultados mais satisfatórios. Discutiu ainda sobre como construir a capacidade de inovar e de se adaptar para responder a crises e choques inevitáveis, imprevistos e alterações de circunstâncias. Tratou de algumas das implicações práticas para os organismos e servidores públicos.

O evento deslocou a discussão da ampliação do escopo do projeto de Nova Síntese para a consolidação dos resultados. O foco também mudou de perseguir o que é diferente sobre o serviço do século 21 para determinar a forma de construir a capacidade de servir no referido século.

A mesa-redonda seguinte, em Londres, explorou como os resultados das quatro primeiras transformaram o papel das instituições e organizações públicas. Teve como foco a capacitação institucional e organizacional.

Nota

*Relatório de Mesa-redonda em Cingapura, dias 21 e 22 de setembro de 2010.

** Jocelyne Bourgon é Presidente Emérita da Escola do Serviço Público do Canadá (Canada School of Public Service – CSPS) e Presidente do Public Governance International – PGI. Também é membro da “The Order of Canada” e “The Queen’s Privy Council of Canada” (OC e PC respectivamente), honraria dada cidadãos que se destacam por seus serviços prestados ao Canadá.

¹ Scanning corresponde a um processo sistemático de identificação, caracterização e análise de informação, alertando para as tendências, potenciais mudanças de paradigma, disjuntivas e temas emergentes que possam ser úteis para diferentes tipos de objetivos e aplicações, bem como encorajando a antecipação e a compreensão do ambiente externo e a forma como o mesmo interage e influencia as respectivas políticas e decisões estratégica. (ver www.dpp.pt/pages/projectos/scanning.../index.php)

² Prosumer é um termo originado do inglês que provém da junção de *producer* (produtor) + *consumer* (consumidor) ou *professional* (profissional) + *consumer* (consumidor).

³ A Escola Northlight (Northlight School) é uma instituição de ensino localizada na Cingapura que foi desenvolvida pelo Ministério da Educação (MOE) tendo como foco alunos com dificuldades de lidar com o currículo padrão do país.

⁴ Do inglês “hub and spoke” – tecnologia em que toda a informação deve passar obrigatoriamente por uma estação central inteligente, que deve conectar cada estação da rede e distribuir o tráfego para que uma estação não receba, indevidamente, dados destinados às outras.

⁵ Do inglês serendipity é propensão para fazer descobertas felizes enquanto se procurava por algo não relacionado.

⁶ Do inglês Gatekeepers – profissionais da comunicação que atuam como guardiões, permitindo ou não que a informação “passe pelo portão”, ou melhor, seja veiculada na mídia.

⁷ Modelo de produção que utiliza a inteligência e os conhecimentos coletivos e voluntários espalhados pela internet para resolver problemas, criar conteúdo ou desenvolver novas tecnologias.

⁸ cloud computing refere-se à utilização da memória e das capacidades de armazenamento e cálculo de computadores e servidores compartilhados e interligados por meio da Internet, seguindo o princípio da computação em grade.

Referências bibliográficas

O cidadão no coração das reformas

ANDERIES, J. M.; WALKER, B.H.; KINZIG, A.P. Fifteen Weddings and a Funeral: Case Studies and Resilience-based Management. *Ecology and Society*, nº 11, v. 1, p. 21-32, 2006.

BINGHAM, L. B.; NABATCHI, T.; O'LEARY, R. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. *Public Administration Review*, nº 65, v. 5, p. 547-558, 2005.

BOURGON, J. New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Public Policy and Administration*, nº 24, v. 3, 2009.

BOURGON, J. Performance Management: It's the results that count. *Asian Pacific Journal of Public Administration*, nº 30, v. 1, p. 41-58, 2008.

BOURGON, J. Responsive, responsible and respected government: Towards a New Public Administration Theory. *International Institute of Administrative Sciences*, nº 73, v. 1, p. 7-26, 2007.

BOURGON, J. Why Should Governments Engage Citizens in Service Delivery and Policy Making? In: Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (Ed.). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD, 171-177, 2009. Acessado em: 2 de jan. 2009. Disponível em: <http://www.oalis.oecd.org/oalis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument>.

BOVAIRD, T. Emergent Strategic Management and Planning Mechanisms in Complex Adaptive Systems. *Public Management Review*, nº 10, v. 3, p. 319-340, 2008.

DALE, A.; ONYX, J. *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*. Vancouver, BC: UBC Press, 2005.

DENHARDT, J. V. & DENHARDT, R. B. *The New Public Service, Serving, not Steering*. Armonk, NY: E. Sharpe, 2003.

FORESTER, J. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA: MIT Press, 1999.

FRIEDMAN, T. L. *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005.

GUNDERSON, L.; HOLLING, C. (Ed.) *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington: Island Press, 2002.

HAYNES, P. *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, Reino Unido: Open University Press, 2003.

HO, P. Governance at the Leading Edge: Black Swans, Wild Cards and Wicked Problems. *Ethos* nº 4, p. 74-79, 2008.

HOLLING, C. S. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, nº 4, p. 1-23, 1973.

HOLLING, C. S. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. *Ecosystems*, nº 4, v. 5, p. 390-405, 2001.

IRVIN, R.; STANSBURY, J. Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth Effort? *Public Administration Review*, nº 64, v. 1, p. 55-65, 2004.

KETTL, D. *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002.

KLIJN, E-H. Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, nº 10, v. 3, p. 299-317, 2008.

LEBEL, L.; ANDERIES, J.M.; CAMPBELL, B.; FOLKE, C.; HATFIELD-DODDS, S.; HUGHES, T. P; WILSON, J. Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, nº 11, v. 1, p. 19-37, 2006.

LENIHAN, D.; MILLOY, J.; FOX, G. & BARBER, T. *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. Ottawa: Public Policy Forum, 2007.

McMANUS, S. et al. *Resilience Management: a framework for assessing and improving the resilience of organizations*. Resilient Organizations. 2007. Acessado em: 2 de jan. 2009. Disponível em: <http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml>.

MENON, K.U. National Resilience: From Bouncing Back to Prevention. *Ethos*, nº 11, v. 1, p. 14-17, 2005.

MULGAN, G. *Social Innovation: What is it, Why it Matters and How it can be Accelerated*. Estudo acadêmico do Skoll Center for Social Entrepreneurship. Escola de Business SAID, Universidade de Oxford, 1-51, 2007. Acessado em: 2 de jan. 2009. Disponível em: http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/03_07_What_it_is__SAID_.pdf

NAÇÕES UNIDAS. *Public Administration and Development*. Relatório do Secretário Geral. Sessão Sessenta e dois, Assembléia Geral. 2007. Acessado em: 2 jan. 2009. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027432.pdf>

NEWMAN, L. L.; D. A. Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger. *Ecology and Society*, nº 10, v. 1, 2005. Acessado em: 24 Jan. 2009. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *From Open to Inclusive: Building Citizen-centered Policy and Services*. 2008. Acessado em: 2 de jan. 2009. Disponível em: [http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/\\$FILE/JT03243619.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/ENGDATCORPLOOK/NT00000E9A/$FILE/JT03243619.PDF)

SALAMON, L. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

VAN DOOREN, W.; THIJS, N.; BOUCKAERT, G. Quality Management and the Management of Quality in European Public Administration. In: LOFFLER, E.; VINTAR, M. (Ed.). *Improving the Quality of East and West European public Services*. 2004. p. 91-106.

WESTLEY, F.; ZIMMERMAN, B & PATTON, M. *Getting to Maybe: How the World is Changed*. Toronto: Random House, 2006.

WAGENAAR, H. Governance, Complexity, and Democratic Participation: How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline. *The American Review of Public Administration*, nº 37, v. 1, p. 17-50, 2007.

Gestão de desempenho: são os resultados que contam

AUCOIN, P. Comparative Perspectives on Canadian Public Service Reforms in the 1990s. Ottawa: Office of the Auditor General, 2001.

BARZELAY, M.; ARMAJANI, B. J. Innovations in the Concept of Government Operations: A New Paradigm for Staff Agencies. In: *Innovations in American Government*. Washington, D.C.: Brookings Institutions Press, 1997. p.119-25.

BEHN, R. Management by Groping Along. *Journal of Policy Analysis and Management*. Association for Public Policy Analysis and Management, Wiley and Sons, v. 7, p. 645-51, 1988.

BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. *Managing Performance International Comparisons*. New York: Routledge, Taylor and Francis, 2008. p. 15-34.

BOUCKAERT, G.; HALLIGAN, J. Performance: its Measurement, Management, and Policy. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Ed.). *Handbook of Public Policy*. London: Sage, 2006. p.443-46.

BOURGON, J. Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. *International Institute of Administrative Sciences*, nº 1, v. 73, 2007.

BROWNE, A.; WILDAUSKY, A. Implementations as Exploration. In: PRESSMAN, J.; WILDAUSKY, A. *Implementation*. California, London: University of California Press, 1984.

- CALLAHAN, K. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Taylor and Francis. 2007.
- CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. Still Fragmented Government so Reassertion of the Centre? In: *Transcending New Public Management*. Hamshire, Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2007. nº 33, p. 18-25.
- CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. *Transcending New Public Management, The Transformation of Public Sector Reforms*. Hamshire, Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2007.
- COOK, A.-L. Managing for Outcomes. In: *The New Zealand Public Management Systems*. Wellington, New Zealand Treasury: Working Paper 04/15 .
- GREGORY, R. New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting? In: CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (Ed.). *Transcending New Public Management*. Hamshire, Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2007. p.33-232.
- HALLIGAN, J. Reform Design and Performance in Australia and New Zealand. In: CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. (Ed.). *Transcending New Public Management*. Hamshire, Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2007. p. 44-64.
- HEINRICH, C. Evidence-based Policy and Performance Management; Challenges and Prospects in Two Parallel Movements. *The American Review of Public Administration*, nº 3, v. 37, p. 255-77, 2007.
- HO, A. Exploring the Roles of Citizens in Performance Measurement. *International Journal of Public Administration*, Routledge Taylor and Francis Group (on line), v. 30, p. 1157-63, 2007.
- KETTL, D. *The Global Management Revolution*. Washington: Brookings Institute Press , 2005. 2nd edition.
- KETTL, D. *The Transformation of Governance, Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2002. p. 26-49.
- LEVIN, M.; SANGER, M. *Making Government Work: How Entrepreneurial Executives Turn Bright Ideas into Real Results*. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 1994.
- MAJONE, G.; WILDAUSKY, A. Implementation and Evolution. In: *Implementation*. London: University of California Press, 1984. p. 81-163.
- MOORE, M.; KHAGRAM, S. *On Creating Public Value; What Business Might Learn from Government about Strategic Management*. Harvard University John F. Kennedy School of Government, Working paper nº 3, 2004.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Managing Across Levels of Government*. Paris: OECD Website, 1997.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Participating Web and User created content: Web 2-0, Wikis and Social Networking*. Paris: OECD website, 2007.
- OSBORNE, S. The New Public Governance. *Public Management Review*, Taylor & Frances, nº 3, v. 8, 2006.
- POLLITT, C. *Performance Information for Democracy – the Missing Link?* Evaluation, nº 12, p. 38-55, 2006.
- SALAMON, L. *The Tools of Government*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002. p.1-18.
- THOMAS, P. Accountability: Introduction. In: PETERS, B. J.; PIERRE, J. (Ed.). *Handbook of Public Administration*. Mendried, Kergston: Sage, 2003.
- THOMAS, P. Performance Measurement, Reporting and Accountability: Recent Trends and Future Directions. Regina: The Saskatchewan Institute of Public Policy, Public Policy Paper Series, Policy Paper nº 23, 2004. p.3-10.
- TRY, D.; RADNOR, Z. Developing an Understanding of Results-based Management through Public Value Theory. *International Journal of Public Sector Management*, v. 20, nº 7, p.73-655, 2007.

Novas fronteiras da administração pública: o projeto da Nova Síntese

Parte 1

- BOUCKAERT, G.; Halligan, J. *Managing Performance: International Comparisons*. Nova York, NY: Routledge, Taylor and Francis, 2008.

BOURGON, J. New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. CONFERÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 1-3 de set. 2008, York, Reino Unido. Disponível em: <http://www.jcprd.org/Files/Events/New%20Direction%20in%20Public%20Administration.doc>.

BOURGON, J. New Directions in Public Administration: Serving Beyond the Predictable. *Journal of Public Policy and Administration*, nº3, v.23, p.309-330, 2009. Disponível em: <http://ppa.sagepub.com/cgi/reprint/24/3/309>.

BOURGON, J. New Governance and Public Administration: Towards a Dynamic Synthesis. Seminário público presidido pelo departamento australiano do primeiro-ministro e do Gabinete, 24 de fev. 2009, Canberra. Disponível em: http://jocelynebourgon.ca/documents/Governance%20Paper-Canberra%20_Feb_16_v21%20_PMilley%20Edits_.pdf.

BOURGON, J. Performance Management: It's the Results that Count. In: ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION WORKSHOP ON GOVERNMENT PERFORMANCE AND RESULTS MANAGEMENT, 27-29 de mar. 2008. Disponível em: http://aimp.apec.org/Documents/2008/EC/WKSP2/08_ec_wksp2_004.pdf.

BOURGON, J. Performance Management: It's the Results that Count. *Asian Pacific Journal of Public Administration*, nº 30, v. 1, p. 41-58, 2008. Disponível em: <http://sunzi.lib.hku.hk/hkjo/view/51/5000851.pdf>.

BOURGON, J. Public Purpose, Government Authority and Collective Power. In: XIV CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA, 27-30 de out. 2009, Salvador da Bahia, Brasil. Disponível em: http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/clad_textoratordec10doc.

BOURGON, J. Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. Palestra no Braibant do Instituto Internacional de Ciências Administrativas, 22 de mar. de 2006, Bruxelas. Disponível em: <http://www.iias-iisa.org/e/conferences/braibant/Pages/2006.aspx>.

BOURGON, J. Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory. *International Review of Administrative Sciences*, nº 73, v.1, p. 7-26, 2007. Disponível em: <http://ras.sagepub.com/cgi/reprint/73/1/7>.

BOURGON, J. Serving Beyond the Predictable. Palestra concedida no Singapore Civil Service College, 30 de jun. 2009, Cingapura. Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/singaporelecturepaperjune18doc>.

BOURGON, J. *Serving Beyond the Predictable*. Estudo Ocasional nº 8 do State Services Authority of the Government of Victoria, Australia, 2009. Disponível em: http://www.anzsog.edu.au/userfiles/files/News%20and%20events/SSA%20events/OccPaper_08_Bourgon.pdf.

BOURGON, J. Serving Beyond the Predictable. *Ethos*, nº 7, p. 5-11, 2009.

BOURGON, J. The Citizen at the Heart of Public Sector Reforms. In: V CONFERÊNCIA DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA UNIÃO EUROPÉIA, 20-22 de out. 2008, Paris. Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/5qspeechwithslidesdoc>.

BOURGON, J. The Future of Public Service: A Search for a New Balance. In: CONFERÊNCIA ANUAL DO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA AUSTRÁLIA, 18-20 de jun. 2008, Sydney. Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/finaltextsydney.pdf>.

BOURGON, J. The Future of Public Service: A Search for a New Balance. *Australian Journal of Public Administration*, nº 67, v.4, p.390-404, 2008. Disponível em: <http://www3.interscience.wiley.com/user/accessdenied?ID=121552636&Act=2138&Code=4719&Page=/cgi-bin/fulltext/121552636/PDFSTART>.

BOURGON, J. The History and Future of Nation Building? Building Capacity for Public Results. Conferência do ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES, 7 de jul. 2009, Helsinque. Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com/documents/speeches/nationoratordocjune30webversion271009doc>.

BOURGON, J. The History and Future of Nation Building? Building Capacity for Public Results. *International Review of Administrative Sciences*, nº 2, v. 76, 2009.

DALE, A.; ONYX, J. *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*. Vancouver, BC: UBC Press, 2005.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 2003.

EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Revisão Literária nº 1: On the Need for a New Synthesis of Public Administration. Ottawa: abr. 2009. Disponível em: <http://www.ns6newsynthesis.com>. (estudo não publicado).

EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Revisão Literária nº 2: Complexity Theories: What are They and What Do They Tell Us About Public Administration in the 21st Century? Ottawa: maio 2009. Disponível em: <http://ns6newsynthesis.com>. (estudo não publicado).

EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Revisão Literária nº 3: Resilience and Public Administration. Ottawa: set. 2009. Disponível em: <http://ns6newsynthesis.com>. (estudo não publicado).

EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Revisão Literária nº 4: Collective Intelligence: What Is It and How Can It Be Tapped? Ottawa: set. 2009. Disponível em: <http://ns6newsynthesis.com>. (estudo não publicado).

STATE GOVERNMENT OF VICTORIA. *The Future of the Public Sector in 2025*. Melbourne: State Services Authority, 2006. Disponível em: [http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/FutureofPS2025/\\$File/FutureofPS2025.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/FutureofPS2025/$File/FutureofPS2025.pdf).

STATE GOVERNMENT OF VICTORIA e DEMOS. *Towards Agile Government*. Melbourne: State Services Authority, 2008. Disponível em: [http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/agile_government_towards_agile/\\$File/agile_government_towards_agile.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/agile_government_towards_agile/$File/agile_government_towards_agile.pdf).

GUNDERSON, L. H.; HOLLING, C. (Ed.). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press, 2002.

HAYNES, P. *Managing Complexity in the Public Services*. Maidenhead, UK: Open University Press, 2003.

Ho, P. *Governance at the leading edge: Black Swans, Wild Cards, and Wicked Problems*. Conferência na FOURTH STRATEGIC PERSPECTIVES CONFERENCE, 8 de abr. 2008, Cingapura. Disponível em <http://www.ccollege.gov.sg/cgl/pdf/HCS%20Peter%20Ho—Speech%20at%20the%204th%20Strategic%20Perspectives%20Conference.pdf>.

KETTL, D. *The Transformation of Governance Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2002.

KLIJN, E-H. Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, nº 10, v. 3, p. 299-317, 2008.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. (Ed.). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press, 2004.

MITLETON-KELLY, E. Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In: MITLETON-KELLY, E (Ed.). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*. Amsterdam: Elsevier, 2003. Disponível em: <http://www.psych.lse.ac.uk/complexity/Papers/Ch2final.pdf>.

OSBORNE, S. P. The new public governance. *Public Management Review*, nº 8, v. 3, p. 87-377, 2006.

POLLITT, C. Toward a New Public Administration Theory: Some Comments on Jocelyne Bourgon's 5th Braibant Lecture. *International Review of Administrative Sciences*, nº 73, v.1, p. 37-44, 2007.

TEISMAN, G.; KLIJN, E-H. (2008). Complexity theory and public management. *Public Management Review*, nº 10, v. 3, p. 287-297.

Partes 2 e 3

ADGER, W.N. Vulnerability. *Global Environmental Change*, v.16, p. 268-281, 2006.

ALLENBY, B.; FINK, J. Toward Inherently Secure and Resilient Societies. *Science*, v. 309, p. 1034-1036, 2005.

ATLEE, T. Co-Intelligence, Collective Intelligence, and Conscious Evolution. In: TOVEY, M. (Ed.). *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*. Oakton, VA: Earth Intelligence Network, 2008. p.5-14.

BARTLE, I.; LAPERROUZA, M. Systemic Risk in the Network Industries: Is There a Governance Gap? In: 5ª CONFERÊNCIA GERAL DA ECPR, Universidade de Potsdam, 10-12 de Set. 2009.

BERKES, F. Understanding Uncertainty and Reducing Vulnerability: Lessons from Resilience Thinking. *Natural Hazards*, v.41, p. 283-295, 2007.

BERKES, F. & FOLKE, C. Back to the Future: Ecosystem Dynamics and Local Knowledge. In: GUNDERSON, L. H.; HOLLING, C. S. (Ed.). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press, 2002. p. 121-146.

- CUTHILL, M.; FIEN, J. Capacity Building: Facilitating Citizen Participation in Local Governance. *Research and Evaluation*, nº 64, v.4, p.63-80, 2005.
- DALE, A.; ONYX, J. *A Dynamic Balance: Social Capital and Sustainable Community Development*. Vancouver, BC: UBC Press, 2005.
- DENT, J. Civic Capacity and Community Response to Government Action: The Endangered Species Act and State Water Law in the Methow and Walla Walla Basins in the Pacific Northwest. *International Journal of Public Administration*, nº 31, v.3, p.262-276, 2008.
- DRYZEK, J. S. *Democracy in Capitalist Times: Ideals, Limits, and Struggles*. Nova York: Oxford University Press, 1996.
- DOBSON, I.; CARRERAS, B. A.; LYNCH, V. E.; NEWMAN, D. E. Complex systems analysis of series of blackouts: cascading failure, critical points, and self-organization. *Chaos*, 17 Jun., 2007. Disponível em: <http://scitation.aip.org/getabs/servlet/GetabsServlet?prog=normal&id=CHAOEH000017000002026103000001&idtype=cvips&gifs=yes&bypassSSO=1>.
- DUNLEAVY, P.; MARGRETTIS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2006.
- FRIEDMAN, T. L. *The World is Flat: A Brief History of the 21st Century*. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2005.
- FRIEDMAN, T. L. *Hot, Flat and Crowded*. London: Penguin, 2008.
- GOLDSTEIN, J. *Emergence as a Construct: History and Issues*. *Emergence: Complexity and Organization*, nº 1, p. 49-72, 1999.
- GUNDERSON, L. H.; HOLLING, C. (Ed.). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press, 2002.
- HABEGGER, B. *Horizon Scanning in Government*. Zurique: Centro de Estudos de Segurança, 2009. Acessado em: 17 de Jun. 2009. Disponível em: <http://se2.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=11&fileid=3D89E3D1-55A8-8622-F380-69C677A36478&lng=en>.
- HALPERN, D. *The Hidden Wealth of Nations*. Cambridge, UK: Polity Press, 2010.
- HANSON, B.; ROBERTS, L. Resiliency in the Face of Disaster. *Science*, nº 309, p.1029, 2005.
- HELLIWELL, J. F. Well-Being, Social Capital and Public Policy: What's New? *NBER Working Paper Series*, v. w11807, 2005. Disponível em: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=875683>.
- HOLLAND, J. H. *Emergence: From Chaos to Order*. Reading, MA: Helix Books, 1998.
- HOLLING, C.S. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, nº 4, p.1-23, 1973.
- HOLLING, C.S.; MEFFE, G.K. Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, nº 10, p. 328-337, 1996.
- HOMER-DIXON, Thomas. *The Upside of Down: Catastrophe, Creativity, and the Renewal of Civilization*. Toronto: Knopf, 2006.
- HUDDLESTON, M. Onto the darkling plain: globalization and the american public service in the twenty first century. *Journal of Public Administration Research and Theory*, nº 10, v. 4, p. 665-684, 2000.
- INNES, J. E. & BOOHER, D. E. Reframing public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, nº 5, v. 4, p. 419-436, 2004.
- INTERNATIONAL RISK GOVERNANCE COUNCIL. *Emerging Risks: Concept Note*. Genebra: International Risk Governance Council, 2009.
- KAHANE, A. *Solving Tough Problems: An Open Way of Talking, Listening and Creating New Realities*. San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 2004.
- KETTL, D. *The Transformation of Governance Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2002.
- KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. F. M. Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*, nº 2, v. 2, p. 135-158, 2000.
- KLIJN, E.-H. Networks and Inter-Organizational Management: Challenging, Steering, Evaluation, and the Role of Public Actors in Public Management. In: FERLIE, E.; LYNN, L. & POLLITT, C. (Ed.). *The Oxford Handbook on Public Management*. New York, NY: Oxford University Press, 2005.
- KOPPENJAN, J.; KLIJN, E.-H. *Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem-Solving and Decision-Making*. Londres, Reino Unido: Routledge, 2004.

LEADBEATER, C. *We-think: Mass innovation, not mass production: The Power of Mass Creativity*. London, UK: Profile Books, 2008.

LEBEL, L.; ANDERIES, J. M.; CAMPBELL, B.; FOLKE, C.; HATFIELD-DODDS, S.; HUGHES, T. P.; WILSON, J. Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems. *Ecology and Society*, nº 11, v. 1, p. 19-37, 2006.

LENIHAN, D.; MILLOY, J.; FOX, G. & BARBER, T. *Progressive Governance for Canadians: What You Need to Know*. Ottawa: Fórum de Política Pública, 2007.

LEONG, L.C. Managing Complexity and Uncertainties. *Ethos*, 4 de abr. 2008. Disponível em: http://www.cscollge.gov.sg/cgl/pub_ethos_6n1.htm.

LONGSTAFF, P.H. & YANG, S. Communication Management and Trust: Their Role in Building Resilience to Surprises Such as Natural Disasters, Pandemic Flu, and Terrorism. *Ecology and Society*, nº 13, v.1, 2008. Acesso em: 21 de abr. 2009. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss1art3/main.html>.

MALONE, T. W. What Is Collective Intelligence and What Will We Do About It? In: TOVEY, M. (Ed.). *Collective Intelligence: Creating a Prosperous World at Peace*. Oakton, VA: Earth Intelligence Network, 2008. p. 1-4.

MAROCO, J. Climate Change and the Limits of Knowledge. In: VITEK, B.; JACKSON, E. W. (Ed.). *The Virtues of Ignorance: Complexity, Sustainability and the Limits of Knowledge*. Lexington, KT: University Press of Kentucky, 2008. p. 307-321.

MASTEN, A.S.; OBRADOVIC, J. Disaster Preparation and Recovery: Lessons from Research on Resilience in Human Development. *Ecology and Society*, nº 13, v.1, p.9-36, 2008.

McMANUS, S.; SEVILLE, E.; BRUNDON, D.; VARGO, J. *Resilience Management: A Framework for assessing and improving the resilience of organizations*. Programa de pesquisa das organizações resilientes. Universidade de Canterbury: Christchurch, Nova Zelândia, 2007. Acesso em: 2 de jan. 2009. Disponível em: <http://www.resorgs.org.nz/pubs.shtml>.

McNABB, D. E. *Knowledge Management in the Public Sector: A Blueprint for Innovation in Government*. Armonk, NY: ME Sharpe, 2007.

MENON, K. U. National Resilience: From Bouncing Back to Prevention. *Ethos*, nº 11, v. 1, p. 14-17, 2005.

MITLETON-KELLY, E. Ten Principles of Complexity and Enabling Infrastructures. In: MITLETON-KELLY, E. (Ed.). *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organisations: The Application of Complexity Theory to Organisations*. Amsterdam: Elsevier, 2003. Acesso em: 12 de fev. 2009. Disponível em: <http://www.psych.lse.ac.uk/complexity/Papers/Ch2final.pdf>

MOORE, M. Introduction. *Harvard Law Review*, nº 5, v. 116, p. 1212-1228, 2003.

MORGAN, G. *Images of Organization*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2006.

MULGAN, G. *The Art of Public Strategy – Mobilising Power and Knowledge for the Public Good*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

MURPHY, B.L. Locating Social Capital in Resilient Community-level Emergency Management. *Natural Hazards*, nº 41, p. 297-315, 2007.

NEWMAN, J. Participative Governance and the Remaking of the Public Sphere. In: NEWMAN, J. (Ed.). *Remaking Governance: Peoples, Politics and the Public Sphere*. Bristol, Reino Unido: The Policy Press, Universidade de Bristol, 2005. p. 119-138.

NEWMAN, L. L.; DALE, A. Network structure, diversity, and proactive resilience building: a response to Tompkins and Adger. *Ecology and Society*, nº 10, v. 1, 2005. Acesso em: 24 de jan. 2009. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/resp2>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Applications of Complexity Science for Public Policy: New Tools for Finding Unanticipated Consequences and Unrealized Opportunities*. Paris: OECD, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/44/41/43891980.pdf>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. Paris: OECD, 2008. Acesso em: 2 de jan. 2009. Disponível em: <http://www.olis.oecd.org/olis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00005FB6?OpenDocument>.

PARKER, S.; SPIRES, P.; FAROOK, F.; MEAN, M. *State of Trust: How to Build Better Relationships Between Councils and the Public*. Londres: Demos, 2008. Disponível em: http://www.demos.co.uk/files/Trust_web_ALL%20_032.pdf?1240939425.

- POLICY RESEARCH INITIATIVE. *Social Capital in Action*. Ottawa: Government of Canada, 2005. Acesso em: 4 de fev. 2010. Disponível em: http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/SC_Thematic_E.pdf.
- POSNER, P. Accountability Challenges of Third-Party Government. In: SALAMON, L. M. (Ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2002. p.523-551.
- RATHGEB SMITH, S.; INGRAM, H. Policy Tools and Democracy. In: SALAMON, L. M. (Ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2002. p.565-584.
- ROY, J. Beyond Westminster Governance: Bringing Politics and Public Service into the Networked Era. *Canadian Public Administration*, nº 4, p. 541-568, 2008.
- SALAMON, L. M. The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: SALAMON, L. M. (Ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2002. p. 1-47.
- SALAMON, L. M. The Tools Approach and the New Governance: Conclusion and Implications. In: SALAMON, L. M. (Ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press, 2002. p. 600-610.
- SCHAEFFER, M.; WESTLEY, F.; BROCK, W. A.; HOLMGREN, M. Dynamic Interaction of Societies and Ecosystems — Linking Theories from Ecology, Economy and Sociology. In: GUNDERSON, L. H.; HOLLING, C. S. (Ed.). *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Washington, DC: Island Press, 2002. p. 195-239.
- SCHULER, D. Civic intelligence and the public sphere. In: TOVEY, M. (Ed.). *Collective intelligence: creating a prosperous world at peace*. Oakton, VA: Earth Intelligence Network, 2008.
- GOVERNO DO ESTADO DE VICTORIA E DEMOS. Towards Agile Government. State Services Authority, 2008. Disponível em: [http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/agile_government_towards_agile/\\$File/agile_government_towards_agile.pdf](http://www.ssa.vic.gov.au/CA2571410025903D/WebObj/agile_government_towards_agile/$File/agile_government_towards_agile.pdf).
- STIGLITZ, J.; SEN, A.; FITOUSSI, J-P. Relatório da Comissão de Mensuração do Desempenho Econômico e do Progresso Social. 2009. Acesso em: 2 de jan. 2010. Disponível em: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf.
- WATTS, D. J. A simple model of global cascades on random networks. *PNAS*, nº 99, v. 9, p. 5766-5771, 2002.
- WESTLEY, F.; ZIMMERMAN, B.; PATTON, M. *Getting to Maybe: How the World is Changed*. Toronto: Random House, 2006.

Mesa-redonda 1 – Resiliência e emergência

- BOURGON, Jocelyne. The New Frontiers of Public Administration: The New Synthesis Project. In: *Governança Pública Internacional*. Ottawa: 2010
- EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 1: *On the Need for a New Synthesis of Public Administration*. Ottawa: 2009. (Trabalho não publicado)
- EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 2: *Complexity Theories: What are They and What Do They Tell Us About Public Administration in the 21st Century?* Ottawa: 2009. (Trabalho não publicado).
- EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 3: *Resilience and Public Administration*. Ottawa: 2009. (Trabalho não publicado).
- EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 4: *Collective Intelligence: What Is It and How Can It Be Tapped?* Ottawa: 2009. (Trabalho não publicado).
- EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. *Applications of Complex Adaptive Systems Theories in Governance, Public Administration and Public Policy*. Ottawa: 2010. (Trabalho não publicado).
- VAN DE WALLE, Steven; VOGELAAR, Merel. *Emergence and Public Administration: A literature review for the project 'A New Synthesis in Public Administration'*. Department of Public Administration, Erasmus University Rotterdam. Rotterdam: 2010. (Trabalho não publicado)

Apresentações

- DE VRIES, Kruiter; JOUKE, Harry; MARTIN, Gagner. *Public Safety Centres in the Netherlands*. 2010.
- Ho, Peter. *Public Service at the leading Edge: Governance in a complex future*.
- KLIJN, Hans-Erik. *The managerial consequences of complexity: agency over structure*. 2010.
- MASTEN, Ann. *Resilience in Human Development: Perspectives from Behavioral Sciences*. 2010.
- MITLETON KELLY, Eva. *On Co-Creation, Complexity and Organisational Learning*. 2010.
- NIXON, Christine. *The 2009 Victorian Bushfires*. 2010.
- PRÖPPER, Igno; DE JONG, Jurgen. *Rotterdam Tarwewijk, a resilient Neighborhood?: A case study for the New Synthesis project*. 2010.
- RICHARDS, Sue. *Criminal Justice Case Study*.
- TEISMAN, Ing. Geert R. *Governance as emerging process systems*. 2010.
- VAN DE WALLE, Steven; VOGELAAR, Merel. *Emergence and public administration*. 2010.
- VAN TWIST, M. J. W.; KARRE, P. M.; VAN DER STEEN, M.A. *Organizing Government Around Problems: A case study of Dutch programme ministries*. 2010.
- WESTLEY, Frances. *Building Resilience: The Role of Governance and Agency in Social Innovation*. 2010.

Estudos de caso

- DE VRIES, Kruiter; HARRY, Jouke; MARTIN, Gagner. *Public Safety Centres in the Netherlands: A case study for the 'New Synthesis' project*. Haia, Holanda: Centro de Estudos de Governança, Universidade de Leiden, 2010. (Trabalho não publicado)
- KARRE, PM; PEN, M.; VAN DER STEEN, MA; VAN TWIST, MJW. *Organizing Government Around Problems: A case study of the two Dutch programme ministries for youth and family and for housing, communities and integration*. Holanda: Escola de Administração Pública, 2010. (Trabalho não publicado)
- LITJENS, Bart; ROUW, Marcos; HAMMENG, Rob; PRÖPPER. *Rotterdam Tarwewijk, a resilient Neighborhood?: A case study for the New Synthesis project*. Haia, Países Baixos: Parceiros Pröpper +, 2010. (Trabalho não publicado)
- RICHARDS, Sue. *Criminal Justice Case Study*. London, The United Kingdom: Institute for Government. (Trabalho não publicado)
- STATE GOVERNMENT OF VICTORIA. State Services Authority. *Victorian Bushfire Reconstruction and Recovery Authority: A Case Study on Agility and Resilience*. Melbourne, Australia: State Services Authority 2010. (Trabalho não publicado)

Mesa-redonda 2 – Conquistando resultados públicos: sociais e cívicos

- BOURGON, Jocelyne. *The Citizen at the Heart of Public Sector Reforms*. Conferencia na 5TH QUALITY CONFERENCE FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EUROPEAN UNION. 2008. (Trabalho não publicado)
- FOX, Graham; LENIHAN, Donald G. *Where does the Buck Stop? Accountability and Joint Initiatives*. Public Policy Forum. 2006. (Trabalho não publicado)
- EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 5: *Disentangling Performance Management Systems from Control Systems*. Ottawa: 2009. (Documento não publicado). (Trabalho não publicado)
- HALLIGAN, John. *Shared Accountability for Shared Results*. 2010. (Trabalho não publicado)
- HELLIWELL, John F.; CHRIS BARRINGTON-LEIGH. *Measuring and Understanding Subjective Well-Being*. 2010. (Trabalho não publicado)
- JOYCE, Mike. *Information, Control and Performance: Disentangling and the Risk of Disconnection*. 2010. (Trabalho não publicado)
- LENIHAN, Don. *Rethinking the Public Policy Process: A Public Engagement Framework*, Public Policy Forum. 2010. (Trabalho não publicado)
- LENIHAN, Donald G.; GODFREY, Joh; VALERI, Tony; WILLIAMS, John. *Annex A of Rethinking the Public Policy Process – Overcoming Poverty Reduction in New Brunswick*. (Trabalho não publicado)
- LENIHAN, Donald G.; GODFREY, Joh; VALERI, Tony; WILLIAMS, John. *Accountability for Learning. Policy, Politics & Governance*, (4) June, Centre for Collaborative Government

LENIHAN, Donald G.; GODFREY, Joh; VALERI, Tony; WILLIAMS, John. Results Reporting, Parliament and Public Debate. *Policy, Politics & Governance*, (3) April, Centre for Collaborative Government

LENIHAN, Donald G.; GODFREY, Joh; VALERI, Tony; WILLIAMS, John. What is Shared Accountability? *Policy, Politics & Governance*, (5) November, Centre for Collaborative Government, 2003.

WILSON, Tim. Societal Indicators and Government-Wide Reporting. *Horizons*, nº 8, v. 1, p. 42-48, 2005.

Apresentações

GRAHAM, Andrew. *The Canadian Cases*. 2010. (Trabalho não publicado)

GUANAIS, Frederico. *Bolsa Família Program: Funding Families for Development*. 2010. (Trabalho não publicado)

HALLIGAN, John. *Shared Accountability for Shared Results*. 2010. (Trabalho não publicado)

HELLIWELL, John. *Well-being and Societal Results*. 2010. (Trabalho não publicado)

JOYCE, Mike. *Information, Control and Performance: Disentangling and the Risk of Disconnection*. 2010. (Trabalho não publicado)

KENDELL, Linda. *Australia's New Cooperative Federal Financial Agreement: Focusing on Better Outcomes for Citizens*. 2010.

KOH, Tong Hai. *Case Study: From Custodians of Prisoners to Captains of Lives*. 2010. (Trabalho não publicado)

LENIHAN, Don. *The Public Engagement Project: 'Join the Engagement Community'*. 2010. (Trabalho não publicado)

Estudos de caso

GRAHAM, Andrew. *Tackling Homelessness in Canada: The Federal Government's Homeless Partnership Strategy*. 2010 (Trabalho não publicado)

LENIHAN, Don. *Collaborative Federalism – How Labour Mobility & FQR are Changing Canada's Intergovernmental Landscape*. 2010. (Trabalho não publicado)

LEONG, Lena. *The Story of Singapore Prison Service: From Custodians of Prisoners to Captains of life*. Civil Service College Singapore, Centre for Governance and Leadership. (Trabalho não publicado)

AUSTRALIAN PUBLIC SERVICE COMMISSION. *Australia's New Cooperative Federal Financial Agreement: Focusing on Better Outcomes for Citizens*. 2010. (Trabalho não publicado)

GUANAIS, Frederico. *Bolsa Família Program: Funding Families for Development*. 2010. (Trabalho não publicado)

Mesa-redonda 3 – Governança no século 21 – utilizando a autoridade governamental e poder coletivo

BOURGON, Jocelyne. *The New Frontiers of Public Administration: The New Synthesis Project*. In: *Governança Pública Internacional*. Ottawa: 2010

BOYLE, David; HARRIS, Michael. *The Challenge of Co-Production: How Equal Partners Between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public Services*. NESTA, Reino Unido: 2009.

BOYLE, David; SLAY, Julia; STEVENS, Lucie. *Public Services Inside Out: Putting Co-production into Practice*. NESTA, Reino Unido: 2010.

PETERS, B. Guy. *The Two Futures of Governing: Decentering and Recentering Processes in Governing*. Viena: Institute for Advanced Studies, 2008.

SABEL, Charles F.; ZEITLIN, Jonathon. *Learning From Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the European Union*. Robert M. La Follette School of Public Affairs, University of Wisconsin – Madison, Working Paper Series, Working Paper No. 2007-020, 2007.

STEPHENS, Lucie; RYAN-COLLINS, Josh; BOYLE, David. *Co-production: A Manifesto for Growing the Core Economy*. The United Kingdom: New Economics Foundation, 2008.

Apresentações

PETERS, B. Guy. *Roles of the State in an Emergent Model of Governance*. United States, 2010.

RAMOS, Conrado. *Building Core Capabilities in an Emergent Model of Governance*. Uruguai: 2010.

Estudos de caso

GRAHAM, Andrew. *Tackling Homelessness in Canada: The Federal Government's Homeless Partnership Strategy*. Canadá: 2010. (Trabalho não publicado)

OLIVEIRA DE CARVALHO, Mariana S.; FERRAREZI, Elisabete; KOGA, Natália. *National Health Conferences and Participatory Processes in the Brazilian Federal Public Administration*. Brasil: 2010. (Trabalho não publicado)

RIBEIRO, José Mendes. *Brazil Public Health System and Mechanisms of Institutional Governance*. Brasil: 2010. (Trabalho não publicado)

RICHARDS, Sue; THOMAS, Yvonne. *Better Justice Outcomes Through a Citizen-centred Approach*. The United Kingdom: 2010. (Trabalho não publicado)

Mesa-redonda 4 – Preparando o governo para servir além do previsível

BESSANT, John; HUGHES, Tim; RICHARDS, Sue. *Beyond Light Bulbs and Pipelines: Leading and Nurturing Innovation in the Public Sector*. United Kingdom: National School of Government, Sunningdale Institute, 2010.

BOURGON, Jocelyne; MILLEY, Peter. *The New Frontiers of Public Administration: The New Synthesis Project*. In: *Governança Pública Internacional*. Ottawa: 2010

CENTRE FOR STRATEGIC FUTURES. *Strategic Planning in Singapore*. Centre for Strategic Futures. Singapore: Public Service Division, Prime Minister's Office, 2010.

EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 2: *Complexity theories: What are they and what do they tell us about public administration in the 21st Century?* Ottawa. (Documento não publicado).

EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 3: *Resilience: Key Concepts and Themes and Their Implications for Public Administration*. Ottawa. (Documento não publicado).

EQUIPE DA LÍDER DO PROJETO NS6. Literature Scan nº 6: *Applications of Complex Adaptive Systems Theories in Governance, Public Administration and Public Policy*. Ottawa. (Documento não publicado).

FORESIGHT PROGRAMME. *Foresight Annual Review*. United Kingdom: Government Office for Science, 2009.

GOVERNMENT FORESIGHT NETWORK. *Together and independently – the world and Finland in the 2010s*. Finland, Helsinki: Prime Minister's Office Publications, 2010.

HABEGGER, Beat. *Horizon Scanning in Government*. Zurich, Switzerland: Centre for Security Studies, 2009.

Ho, Peter. *E-Government: The next Quantum Leap*, unpublished speech to the iGov Global Forum. Cingapura: 2010.

KING, David A. Thomas; SANDRA, M. Big lessons for a healthy future. *Nature*, v. 449, Nature Publishing Group, 2007

KING, David Thomas A.; SANDY, M. Taking Science Out of the Box – Foresight Recast. *Science Magazine*, v.316, American Association for the Advancement of Science, United States of America, 2007.

KLEIN, Gary. Looking for Trouble. *Ethos*, Cingapura: Centre for Governance and Leadership, Civil Service College, 2010.

MALONE, Thomas W.; LAUBACHER, Robert; DELLAROCAS, Chrysanthos. *Harnessing Crowds: Mapping the Genome of Collective Intelligence*. MIT Centre for Collective Intelligence, Cambridge, Massachusetts, United States of America, 2009.

MENON, KU. *SARS Revisited: Insights from Singapore, a case study on adaptive capacity, managing risk and innovation*. Ministry of Information, Communications and the Arts, 2010.

MULGAN, Geoff. *Accelerating Innovation*. Reino Unido, 2010. (Documento não publicado).

NATIONAL COUNCIL OF SOCIAL SERVICE. *Singapore's Many Helping Hands Approach to Social Service*. Singapore: National Council on Social Service, 2010.

OLIVEIRA, Clarice. *The Brazilian Innovation Award: Identifying government practices that contribute to the improvement of service delivery*. Brazil: Brazilian National School of Public Administration, 2010.

SHERGOLD, Peter. *Leadership at a Time of Crisis. Ethos*, Cingapura: Centre for Governance and Leadership, Civil Service College, 2009. (Documento não publicado)

STEWART, Martin. *Governing at, and with, the edge: technology and the "new synthesis"*. Cingapura: 2010. (Documento não publicado).

VICTORIA STATE SERVICES AUTHORITY. *Agile Government: Operating amidst complexity and uncertainty*, Australia, Melbourne: Victoria State Services Authority, 2010.

VICTORIAN Bushfires Reconstruction and Recovery Authority Donations Management System. VPS Innovation Case Study, State Government of Victoria, Australia, 2010.

TEAGUE, Bernardo; McLEOD, Ronald; PASCOE, Susan. *2009 Victorian Bushfires Royal Commission: Final Report Summary*. Australia: Government Printer of the State of Victoria, 2010.

Apresentações

ALSTON, Gareth. *The UK Foresight Programme*. 2010. (Documento não publicado).

BOURGON, Jocelyne. *Introductory Remarks*. 2010. (Documento não publicado).

GOW, Donald. *Governance in Singapore*. 2010. (Documento não publicado).

KANG, Tiago. *Preparing Government to Serve Beyond the Predictable: Enabling Role of ICT*. 2010. (Documento não publicado).

KEKKONEN, Sirpa. *Anticipation and Policy-making: Finnish Experience*. 2010. (Documento não publicado).

LIAN, Ang Bee. *"Many Helping Hands" – Singapore's Approach to Social Service*. 2010. (Documento não publicado).

LUCAS, Irene. *"Many Helping Hands" – Singapore's Approach to Social Service*. 2010. (Documento não publicado).

MANIAM, Aaron. *Futures Thinking for National Resilience*. (Documento não publicado). 2010.

MONTAGNER, Paula. *The Brazilian Innovation Award: Identifying government practices that contribute to the improvement of service delivery*. 2010. (Documento não publicado).

STEWART-WEEKS, Martin. *Government at, and with, the edge: technology and the "new synthesis"*. 2010. (Documento não publicado).

VOYER, Jean-Pierre. *Government at, and with, the edge: technology and the "new synthesis"*. 2010. (Documento não publicado).

Estudos de caso

LAU, Karen. *Case study presentation: Victorian Bushfire Reconstruction and Recovery Authority*. (Documento não publicado).

MENON, KU. *SARS Revisited: Insights from Singapore*. 2010. (Documento não publicado)

Anexo

Coordenadores da Pesquisa

Jocelyne Bourgon – coordenação geral; Peter Milley – diretor da pesquisa; Tobias Kwakkelstein – Holanda; Gordon Owen – Canadá; Helena Kerr do Amaral – Brasil; Yee Ping Yi – Cingapura; Sue Richards – Reino Unido.

Participantes das Mesas-redondas

Holanda

- John Alford, Professor of Public Sector Management, Austrália and New Zealand School of Government.
- Roel Bekker, Secretary General for Central Government Reform, Holanda.
- Kees Breed, Council for Public Administration (ROB), Holanda.
- Steven Broers, municipality of The Hague, The Holanda.
- Gerard van den Broek, Director of the Knowledge Department, Ministry of the Interior, Holanda.
- Jocelyne Bourgon, P.C., O.C., Canadá School of Public Service.
- Silvio Crestana, Researcher of the Brazilian Agricultural Research Corporation (Embrapa), Brasil.
- Steven Dhondt, Holanda Organisation for Applied Scientific Research (TNO), Holanda.
- Roos van Erp-Bruinsma, Secretary General of the Ministry of the Interior, Holanda.
- Paul Frissen, University of Tilburg, Holanda.
- Martin Gagner, Leiden University, Holanda.
- Merel de Groot, Ministry of the Interior.
- Lotte Helder, Ministry of the Interior, Holanda.
- Peter Ho, Head of Singapore Civil Service, Cingapura.
- Menno Hurenkamp, University of Amsterdam, Holanda.
- Brian Johnson, Canadá School of Public Service.
- Jurgen de Jong, P+P Research and Consulting, Holanda.
- Philip Karré, Holanda School for Public Administration Exes.
- Helena Kerr do Amaral, President of the National School of Public Administration, Brasil.

- Erik-Hans Klijn, Erasmus University, Holanda.
- Natalia Koga, University of Westminster, United Kingdom.
- Harrie Kruiter, Leiden University, Holanda.
- Anil Kumar, Ambassador of Cingapura, Holanda.
- Tobias Kwakkelstein, Ministry of the Interior, Holanda
- Shaun Lednor, De Argumentenfabriek, Holanda.
- Lena Leong, Senior Researcher Civil Service College, Cingapura.
- Derk Loorbach, Erasmus University, Holanda.
- Igno Pröpfer, P+P Research and Consulting, Holanda.
- Ann Masten, University of Minnesota, Estados Unidos.
- Peter Milley, Research Director, Canadá School of Public Service.
- Eve Mitleton-Kelly, London School of Economics.
- Janet Newman, Professor of Social Policy at the Open University, United Kingdom.
- Christine Nixon, Chair, Victorian Bushfire Reconstruction & Recovery Authority, Austrália.
- Gordon Owen, Director General Partnerships and Best Practices, Canadá School of Public Service.
- Yee Ping-Yi, Senior Director, Deputy Dean/CEO, Civil Service College; Senior Director, Strategic Planning Office, Public Service Division, Cingapura.
- Ardaan van Ravenzwaaij, acting director knowledge department, Ministry of the Interior.
- Sue Richards, Professor, Senior Fellow, Institute for Government United Kingdom, Reino Unido.
- Esther van Rijswijk, De Argumentenfabriek, Holanda.
- Jill Rutter, Former Director of Strategy at the Department for Environment, Food and Rural Affairs, United Kingdom, Reino Unido.
- Hironobu Sano, Professor of the Federal University of Rio Grande do Norte, Brasil.
- Marie Sassine, Visiting Assistant Deputy Minister, Canadá School of Public Service. Canadá Andy Scott, P.C., University of New Brunswick, Canadá.
- Mandy Smits, Ministry of the Interior, Holanda.
- Martijn van der Steen, Holanda School for Public Administration. Holanda Geert Teisman, Erasmus University, Holanda.
- Mark van Twist, Holanda School for Public Administration.
- Steven van der Walle, Erasmus University, Holanda.
- Frances Westley, JW McConnell Chair in Social Innovation, University of Waterloo, Canadá.
- André van der Zande, Secretary General Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality, Holanda.

Canadá

- Frederico Guanais de Aguiar, Head of the International Cooperation Department, National School of Public Administration, Brasil.
- Peter Aucoin, Professor Emeritus, School of Public Administration/Department of Political Science, Dalhousie University, Canadá.
- Jocelyne Bourgon, President Emeritus, Canadá School of Public Service, Canadá.
- Elisabete Roseli Ferrarezi, General-Coordinator of Research, National School of Public Administration (ENAP), Brasil.
- Francisco Gaetani, Deputy Vice-Minister, Ministry of Planning, Management and Budget, Brasil.
- Andrew Graham, Adjunct Professor, School of Policy Studies, Queen's University, Canadá.
- Jenifer Graves, Senior Researcher/Advisor, Best Practices Division, Canadá School of Public Service, Canadá.
- Zoe Gruhn, Director of Learning and Development, Institute for Government, U.K.
- June Gwee, Principal Researcher, Centre for Governance and Leadership, Civil Service College, Cingapura.
- John Halligan, Professor of Public Administration, Faculty of Business and Government, University of Canberra, Austrália.
- David Halpern, Director of Research, Institute for Government, Reino Unido.
- John Helliwell, Professor Emeritus of Economics, University of British Columbia, Canadá.
- Thomas Homer-Dixon, Centre for International Governance Innovation Chair of Global Systems at the Balsillie School of International Affairs in Waterloo and Professor, Centre for Environment and Business, Faculty of Environment, University of Waterloo, Canadá.
- Maria Rita Garcia Loureiro Durand, Head of the Public Management Department, Getúlio Vargas Foundation, Brasil.
- Mike Joyce, Adjunct Professor, MPA Program Directory, School of Policy Studies, Queen's University, Canadá.
- Linda Kendell, Director, Evaluation and Research Group, Australian Public Service Commission, Austrália.
- Koh Tong Hai, Commander Cluster A, Singapore Prison Service, Cingapura.
- Tobias Kwakkelstein, Strategy Consultant, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Holanda.
- Don Lenihan, Vice President, Engagement, Public Policy Forum, Canadá.
- Bart Litjens, Director of Research, Partners + Pröpper, Holanda.
- Peter Milley, Research Director for the *New Synthesis Project*, President Emeritus Office, Canadá School of Public Service, Canadá.
- Aaron Maniam, Head, Centre for Strategic Futures and Deputy Director, Strategic Policy Office, Public Service Division, Prime Minister's Office, Cingapura.

- Paula Montagner, Director of Communication and Research, National School of Public Administration (ENAP), Brasil.
- Jessica McDonald, Executive Vice-President, Western and International Development, HB Global/Heenan Blaikie LLP, Canadá.
- Gordon Owen, Director General, Partnerships and Best Practices, Canadá School of Public Service, Canadá.
- Sue Richards, Director, Sunningdale Institute and Senior Fellow at the Institute for Government, U.K.
- Marie Sassine, Visiting Assistant Deputy Minister, Canadá School of Public Service, Canadá.
- Jeremy Tan, Strategist, Centre for Strategic Futures, Strategic Policy Office, Public Service Division, Prime Minister's Office, Cingapura.
- Bernard Toh, Strategist, Centre for Strategic Futures, Strategic Policy Office, Public Service Division, Prime Minister's Office, Cingapura.
- Evelien Tonkens, Endowed Chair in Active Citizenship at the Department of Sociology and Anthropology at the University of Amsterdam, The Holanda.
- Thomas Townsend, Executive Head, Policy Research Initiative; member of the CSPS-NS Canadian Advisory Committee, Canadá.
- Allan Tupper, President, Canadian Association of Programs in Public Policy and Public Administration; Professor and Head, Department of Political Science, University of British Columbia; Member of the CSPS-NS Canadian Advisory Committee, Canadá.
- Neil Yeates, Deputy Minister, Citizenship and Immigration Canadá, Canadá.

Mesa Brasil

- Pedro Vieira Abramovay, National Secretary of Justice, Brasil.
- Helena Kerr do Amaral, President, National School of Public Administration (ENAP), Brasil.
- Leonardo Avritzer, Professor, Federal University of Minas Gerais, Brasil.
- Rodrigo Ortiz Assumpção, President, Social Security Data Processing Company (Dataprev), Brasil.
- Jocelyne Bourgon, President Emeritus, Canadá School of Public Service, President, Public Governance International.
- Gerard Van de Broek, Director, Knowledge Department, Ministry of the Interior and Kingdom Relations, The Holanda.
- Luciano Coutinho, President of Development National Bank – BNDES – Brasil.
- Silvio Crestana, Former President and Researcher, Brazilian Agricultural Research Corporation (EMBRAPA), Brasil.
- Cibele Franzese, Professor, Getúlio Vargas Foundation, Brasil.
- Katherine Graham, Professor, School of Public Policy and Administration, Carleton University, Canadá.

- Brian Johnson, President, Gladeview Consulting Ltd., Canadá.
- Lena Leong, Senior Researcher, Civil Service College, Cingapura.
- James Low, Senior Researcher, Civil Service College, Cingapura.
- Peter Milley, Senior Advisor, Canadá School of Public Service Canadá.
- Paula Montagner, Research Director, National School of Public Administration (ENAP), Brasil.
- Alan Nymark, Fellow, Queen's University, Canadá.
- Lidewijde Ongerling, Director General, Ministry of Transport, Public Works and Water Management, Holanda.
- Gordon Owen, Director General Partnerships and Best Practices, Canadá School of Public Service, NS6 Coordinator for Canadá.
- Laura Ibiapina Parente, Doctoral Candidate in Sociology, Université Marne-la-Vallée, Itaca Consultoria e Pesquisa, Brasil.
- Alketa Peci, Professor, Getulio Vargas Foundation, Brazil.
- B. Guy Peters, Professor, University of Pittsburgh, Estados Unidos.
- Conrado Ramos, Deputy Director, Presidential Office of Planning and Budget, Uruguay.
- José Mendes Ribeiro, Professor, National School of Public Health (ENSP), Brasil.
- Sue Richards, Professor and Senior Fellow, Institute for Government, Reino Unido.
- Hironobu Sano, Professor, Federal University of Rio Grande do Norte, Brasil.
- Ronaldo Mota Sardenberg, President, Brazilian Telecommunication Agency (Anatel), Brasil.
- Edna Tan, Senior Strategist, Centre for Strategic Futures, Cingapura.
- Yvonne Thomas, Operations Director and Director of Offender Management, Ministry of Justice, The United Kingdom.

Cingapura

- Gareth Alston, Project Leader, International Dimensions of Climate Change, Government Office for Science, United Kingdom.
- Michael Bichard, Senior Fellow, Institute for Government and Chair, United Kingdom Design Council, United Kingdom.
- Jocelyne Bourgon, President Emeritus, Canadá School of Public Service, Canadá.
- Lim Yen Ching, Principal, NorthLight School, Cingapura.
- Tiago Falcão, Secretary for Management, Ministry of Planning Budget and Management, Brasil.
- Merel de Groot, Ministry of Interior and Kingdom Affairs, The Holanda.
- Brian Johnson, President, Gladeview Consulting Ltd., Canadá.
- James Kang, Assistant Chief Executive, InfoComm Development of Cingapura.
- Sirpa Kekkonen, Counsellor, Head of Government Programme Monitoring, Policy-Analyst Unit, Prime Minister's Office, Finland.

- Andrew Kwok, Researcher, Centre for Governance and Leadership, Civil Service College, Cingapura.
- Karen Lau, Assistant Director, Public Policy and Organization Reviews, State Services Authority, Victoria, Austrália.
- Evert Lindquist, Director and Professor, School of Public Administration, University of Victoria and Chair in Applied Public Management Research, ANZOG.
- Research Program, Crawford School of Economics and Government, Austrálian National University, Austrália.
- Lam Chuan Leong, Ambassador at Large, Adjunct Professor, Lee Kuan Yew School of Public Policy, and Senior Fellow, Civil Service College, Cingapura.
- Lena Leong, Senior Researcher, Centre for Governance and Leadership, Cingapura.
- Ang Bee Lian, Chief Executive, National Council of Social Service, Cingapura.
- Lim Chiew Ling, Senior Executive, Centre for Governance and Leadership, Cingapura.
- Lucas Lombaers, Director, Labour Affairs Public Sector, Ministry of Interior and Public Affairs, The Holanda.
- Donald Low, Head, Centre for Public Economics, Civil Service College, Cingapura.
- James Low, Senior Researcher, Centre for Governance and Leadership, Cingapura.
- Irene Lucas, Acting Permanent Secretary, Department of Communications and Local Government, United Kingdom.
- Aaron Maniam, Head, Centre of Strategic Futures and Deputy Director, Strategic Policy Office Organization, Public Service Division, Prime Minister's Office, Cingapura.
- KU Menon, Senior Consultant, Public Communications and Consultancy, Ministry of Information, Communication and Arts, Cingapura.
- Paula Montagner, Director, Communications and Research, Brazilian National School of Public Administration, Brasil.
- Peter Milley, Senior Advisor, Canadá School of Public Service Canadá.
- Gordon Owen, Director General, Partnerships and Best Practices, Canadá School of Public Service, Canadá.
- Sue Richards, Senior Fellow, Institute for Government, Reino Unido.
- Tan Li San, Director, Centre for Governance and Leadership, Civil Service College and Director, Strategic Policy Office, Public Service Division, Prime Minister's Office, Cingapura.
- Martijn van der Steen, Associate Dean and Deputy Director, Holanda School for Public Administration, Holanda.
- Martin Stewart-Weekes, Director, Public Sector Practice in Asia-Pacific, CISCO Systems Internet Business Solutions Group, Austrália.
- Jean-Pierre Voyer, Chief Executive, Social Research Demonstration Corporation, Canadá.
- John Wanna, Professor, Austrálian National University, Austrália.
- Lionel Yeo, Deputy Secretary (Development), Public Service Division and Dean of the Civil Service College, Cingapura.

- Yee Ping Yi, Senior Director (Special Studies), Strategic Policy Office, Public Service Division, Prime Minister's Office, Deputy Dean, Civil Service College, Cingapura.

Equipe de relatores, facilitadores e de apoio

Holanda

Peter Milley, Steven Dhondt e Merel de Groot com o apoio de Jocelyne Comeau, Henri Kuschkowitz e Kofi Kobia.

Canadá

Peter Milley, Jenifer Graves, Kobi Kobia e Marie Sassine com o apoio de Jocelyne Comeau, Johanna Hove, Henri Kuschkowitz.

Brasil

Brian Johnson, Peter Milley, Laura Ibiapina Parente, Sergio Sampaio e José Carlos Vaz com o apoio de Cecilia Chachamovitz, Luiz Henrique D'Andrea, Vitor Magalhães, Fernando Simões Paes, Jocelyne Comeau, Kofi Kobia, Henri Kuschkowitz.

Cingapura

Andrew Kwok, Brian Johnson, Peter Milley com o apoio de Toh Boon Kwan, Lena Leong, Lim Chiew Ling, James Low, Stephanie Tan, Jocelyne Comeau, Henri Kuschkowitz, Amand Soffioti, Jacqueline Stesco.

