

# Nota Pedagógica

## O Acordo de Vancouver

*Elaborado por Andrew Graham  
(2011)*

Embora conste das Notas Pedagógicas, a seção **Questões e Lições Aprendidas** também poderia ser incluída no próprio caso, dependendo da finalidade que se deseje dar a este. Para uso em sala de aula, o caso não deverá incluir as lições aprendidas. Ao contrário, elas deverão ser extrapoladas durante a discussão da turma. Nesse sentido, as lições abaixo são meramente ilustrativas e os alunos poderão identificar outras. Se a finalidade do caso for transmitir informações sobre práticas de gestão, no contexto da aprendizagem organizacional ou da transferência de conhecimentos, sugere-se que as lições aprendidas sejam incluídas no caso.

### *Questões e lições aprendidas*

Mesmo que a iniciativa desenvolvida tenha sido merecidamente reconhecida e claramente exitosa, ela não ocorre sem passos em falso e sem lições aprendidas, ao menos retrospectivamente. Além disso, outras questões permanecem abertas ao debate.

Abaixo, apresentamos uma lista dessas questões. Os leitores e usuários do caso poderão certamente identificar e adaptar outras.

**1. Financeiro ou não financeiro.** Está claro que, quando os governos federal e provincial decidiram transferir fundos para o acordo, a dinâmica da colaboração mudou e passou de uma conjugação de esforços entre os atores para uma ação em que recursos específicos tinham de ser administrados perante um conjunto de demandas. Esses processos dão forma à dinâmica interna e também criam expectativas externas além dos simples esforços de cooperação. Em que medida essas dinâmicas podem ajudar ou prejudicar a cooperação é uma questão a ser considerada. Como observou um entrevistado: “Assim que você tem o dinheiro, as coisas mudam. Você se torna uma organização doadora. Você preenche um vazio na burocracia” (Entrevista realizada pelo autor, 2009).

**2. Liderança.** A cidade de Vancouver assumiu grande parte da liderança política e burocrática inicial para essa iniciativa, além de pessoal permanentemente comprometido com o processo. Mas o governo federal também proporcionou liderança inicial por intermédio do Ministério da Saúde do Canadá e do Ministério da Diversificação

Ocidental. Está claro que, em 2003, a província também estava comprometida com o financiamento inicial. Em empreendimentos como esse, o desafio é sobreviver às mudanças de liderança e de filosofia política. Um elemento a ser observado nesse processo de quase uma década é que, a despeito das mudanças de governo, as partes permaneceram à mesa. Talvez não de forma tão dinâmica quanto antes, mas o fato é que permaneceram.

**3. Dinâmica interna da colaboração ou liderança a partir do nível intermediário.** Entrevistas conduzidas pelos autores, bem como outros estudos (MACLEAD INSTITUTE, 2004; MASON, 2006), confirmam que um elemento essencial da continuidade é o estabelecimento de relações sólidas e positivas no nível da equipe. Essas são frequentemente vistas como a liga que une as pessoas, ou a base para uma cultura de colaboração. Como disse um antigo participante: “Fui obrigado a aprender como outras pessoas pensavam e o que estavam tentando fazer”. Uma dinâmica como essa contribui para os esforços colaborativos por meio da mudança mencionada acima, além de facilitar a solução de problemas.

**4. Qualidade da governança.** Os primeiros anos do Acordo foram indiscutivelmente problemáticos do ponto de vista da governança. Aparentemente, não havia um senso de urgência em desenvolver os instrumentos de planejamento necessários. Mais tarde houve também um problema de obrigação de financiamento específico. A estrutura de governança existente não parecia sólida, especialmente no nível do Comitê de Políticas. Além disso, a relação com os atores da comunidade era um tanto ambígua, mesmo à luz do forte compromisso com o envolvimento comunitário.

**5. *Accountability* (responsabilização).** O acordo enfatizava claramente o processo cooperativo. Já em termos de *accountability*, não era tão claro. Chegar a um entendimento sobre responsabilização era tido como algo complicado pelos que participavam do acordo há mais tempo. A questão suscitada por esse acordo é o grau em que uma responsabilização firme deve ser definida sem aviltar o processo orgânico da cooperação. Nesse caso, nenhum programa ou órgão autônomo foi criado. Portanto, responsabilizações existentes nos três níveis de governo permaneciam intactas. Nem sempre mais *accountability* é bom.

**6. *Answerability* (responsividade).** A despeito do indiscutível perfil positivo do acordo, o governo não se dispunha a designar uma liderança. Frequentemente a situação acabava em algo do tipo “quem vai primeiro” para responder a demandas externas da mídia ou de grupos de interesse. Nos níveis funcionais, os grupos trabalhavam em harmonia. Os de desenvolvimento econômico e de mulheres funcionavam bem. Na área da saúde, a questão da territorialidade mostrava deformidade. A questão aqui é o grau em que os porta-vozes ou líderes precisam ser identificados

antecipadamente. Essa é uma parte crucial do processo de governança em trabalhos cooperativos.

### ***O tema da construção de parcerias colaborativas***

As parcerias colaborativas – com cooperação intergovernamental ou público-privada – foram identificadas como uma expressão governamental de vanguarda da ‘nova governança urbana’ (DAVIES, 2002; LOWNDES E SKELCHER, 1998; STEWART, 2005). Encarregadas de desenvolver políticas públicas para problemas sociais complexos ou reestruturar a prestação de serviços com o objetivo de cumprir metas, essas parcerias são uma resposta à necessidade amplamente reconhecida de melhor coordenação na administração pública. Segundo Kernaghan (2003, p. 61), uma parceria pode ser definida como um acordo formal para compartilhar poder com terceiros na busca de metas e/ou benefícios conjuntos.

Os vários tipos de parceria podem ser diferenciados pela natureza e grau do controle da influência exercida pelas partes do acordo. No nível ideal do trabalho conjunto, as parcerias colaborativas são aquelas nas quais todos os parceiros têm voz no processo decisório: tipicamente, apresentam um conjunto de recursos, regras decisórias consensuais e harmonização de atividades (KERNAGHAN, 2003, p. 62).

Embora as parcerias por área de atuação voltadas para metas de revitalização urbana tenham recebido grande atenção acadêmica, ainda há relatos controvertidos sobre seu surgimento e seu impacto. Em termos gerais, essas parcerias compreendem por um lado perspectivas baseadas em uma economia política crítica, que sugerem novos modos de governança para responder aos ditames do capital global e por outro, abordagens mais preocupadas com os contextos políticos da formação de parcerias. Foi o último conjunto de pesquisas que gerou a maior parte dos trabalhos recentes de formulação e implementação colaborativas de políticas de revitalização urbana. Aqui, pode ser útil uma distinção mais profunda entre teorias de coalizão urbana centradas em alianças entre atores dos setores público e privado, determinados a impulsionar o crescimento da economia local, e abordagens de redes de governança que explicam o funcionamento de parcerias em termos de cenários institucionais urbanos locais e de culturas políticas. Veja pesquisas de Harding (2005) e Stewart (2005).

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Quais são as estruturas e as dinâmicas de parcerias colaborativas ‘bem-sucedidas’ para o desenvolvimento urbano ou para qualquer esforço cooperativo que envolva várias partes?

- O que constituiria uma evidência de política eficaz de desenvolvimento e/ou implementação eficaz de programas?

### ***O tema da governança***

A governança tem muitos aspectos: estrutura, dinâmica interpessoal, protocolos de solução de problemas, critérios para tomadas de decisão, capacidades e habilidades de liderança, formação de relações. Este caso ilustra vários desses aspectos que podem ser identificados na discussão. Além disso, nesse exemplo a governança foi desafiada pela transição e pela mudança tanto de pessoas quanto de governos, com a entrada em cena de novos atores com agendas diferentes e potencialmente prejudiciais para a finalidade do programa.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Quais foram os instrumentos formais de governança do acordo? Por que foi necessário envolver várias partes? Existem vantagens ou desvantagens relacionadas a eles?
- O que sustenta a boa governança, conforme evidenciado neste caso, mas também em termos mais gerais?
- Quais foram os limites da boa governança neste caso? Por exemplo, qual o poder de decisão do Comitê de Supervisão de Políticas e o que o governo participante manteve?
- Há reflexos de como um acordo como este pode prosperar e, ainda assim, apoiar a autonomia dos atores participantes? Qual é o equilíbrio?

### ***O tema do envolvimento do cidadão***

Este caso certamente suscita muitas perguntas sobre como envolver de forma eficaz os cidadãos e uma multiplicidade de organizações e porta-vozes não governamentais em uma estrutura governamental colaborativa. Ao ensinar este tópico, deve-se atentar para a natureza do problema ou da questão central que constitui o objeto do acordo. O bairro *Downtown Eastside* foi e continua sendo uma área física controvertida e politicamente onerosa, com uma série de problemas sociais. Portanto, haverá opiniões categóricas sobre soluções, sua urgência e sobre a adequação das respostas. Há evidências claras, no exemplo mostrado, de momentos de tensão na dinâmica entre a comunidade e os signatários do acordo.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- O que o caso sugere a respeito do grau e do foco de interesse do cidadão nessa política? Como tais características foram expressas por

meio de ação política, de ação não governamental, das ações de grupos envolvidos indiretamente?

- Há limites para o envolvimento dos cidadãos em redes colaborativas dos governos?
- Há riscos associados a colaborações amplas entre as esferas de governo?

#### ***O tema da prestação alternativa de serviços***

O Acordo de Vancouver pode ser visto como um esforço para encontrar um instrumento alternativo de prestação de serviços que permitisse tratar de questões prementes econômicas, sociais e humanas, em uma localidade específica. A busca reflete os esforços dos governos em todo o mundo, durante as duas últimas décadas, para encontrar melhores formas de prestar serviços ao cidadão. Tal movimento é conhecido como *Citizen-centered Service* (Serviços centrados no cidadão). Por envolver vários aspectos desse esforço, esse caso pode ser imediatamente explorado em sala de aula ou em seminários.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Você diria que este caso constitui um meio alternativo de prestação de serviços no sentido verdadeiro da expressão? O que houve de diferente? Qual foi a abordagem tradicional empregada no acordo?
- Que características do acordo representaram abordagens alternativas de governo e governança?
- Este caso trata de prestação de serviços, formulação de políticas, ou de algum outro aspecto?

#### ***O tema Accountability (Responsabilização)***

*Accountability* é uma área complexa de discussão, especialmente no contexto deste caso. Embora métodos e mecanismos de *accountability* baseados em iniciativas de gestão horizontal possam ser encontrados em todas as jurisdições, o auditor-geral do Canadá identificou três tipos de *accountability* que os acordos de parceria devem incluir:

- *Accountability* vertical em cada jurisdição.
- *Accountability* interna entre parceiros.
- *Accountability* horizontal das partes envolvidas, perante o público e as comunidades de interesse afetadas (DESAUTELS, 1999).

Este caso tem elementos representativos dos três tipos.

Exemplos de perguntas pedagógicas a serem exploradas nesse contexto:

- Qual a relação do Acordo de Vancouver com as linhas tradicionais de *accountability* governamental neste caso?

- Os governos podem alterar ou transferir *accountability* em seus empreendimentos colaborativos? Como?
- Como os governos podem estabelecer colaborações bem-sucedidas e, ao mesmo tempo, garantir que os cidadãos entendam quem é responsável por qual tarefa?