

---

# Fórum Regional Reinventando o Governo na América Latina

## Tema “Governança Estratégica de Projectos e Agendas de Desenvolvimento”

Maria João Rodrigues  
2006.09.30

---

Os países da América Latina estão confrontados com vastos problemas de desigualdades sociais, desigualdades regionais, de reequilíbrio ambiental e de melhoria da sua inserção na economia global. Para responder a estes problemas, é necessário promover processos de mudança de larga escala e de longo prazo, que requerem a definição de uma **estratégia integrada de desenvolvimento** e a construção de sistemas de **governança estratégica**.

Assim, este relatório tem por objectivos:

1. Propor **referências metodológicas** para uma agenda de desenvolvimento, cobrindo as fases:
  - de definição
  - de consulta
  - de adopção
  - de implementação
  - de monitoramento
  - e de avaliação

Estas várias fases serão apresentadas com detalhe metodológico.

2. Identificar o tipo de **mecanismos institucionais** a construir para conduzir este processo de governança estratégica, fazendo uma referência especificada:
  - aos mecanismos de democracia representativa
  - aos mecanismos da democracia participativa
  - aos mecanismos de modernização da administração pública
3. Concretizar como estes mecanismos podem operar ao nível federal, estadual e local. A construção deste sistema de governança estratégica tem necessariamente de se referir a ambientes de **multiactores e multiníveis de governança**, cujos interfaces devem ser trabalhados.
4. Por fim, explorar caminhos possíveis para a definição de uma agenda de desenvolvimento e a construção de uma governação estratégica ao nível da **macro região em processo de cooperação/integração regional**. A experiência de outras macro regiões a nível mundial, em particular da União Europeia, será invocada com esse propósito.
5. Em consequência, sugerir o lançamento de uma **experiência piloto** a desenvolver pelo Fórum da América Latina “Reinventando o Governo”, com vista à troca regular de experiências neste domínio.

## 1. PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA

A definição e implementação de uma agenda de desenvolvimento requer um processo de planeamento estratégico. Mas pode-se perguntar: dada a complexidade e a rapidez da mudança nas sociedades contemporâneas, haverá ainda lugar para algum tipo de **planejamento**? Será ele relevante, útil ou mesmo possível? Partiremos do princípio que ele:

- é **relevante**, porque a mudança é impulsionada pelas iniciativas individuais e pela competição entre elas, mas também por novas formas de cooperação, ambas requerendo a definição de regras acerca do interesse colectivo que devem estar baseadas em objectivos e prioridades de longo prazo;
- é **útil** para “iluminar” o caminho na frente, e tanto mais útil quanto é rápido e complexo o automóvel que procuramos conduzir. É mesmo indispensável em mudanças de envergadura, como a implementação

de uma nova agenda de desenvolvimento ou o estímulo de processos de cooperação regional;

- é **possível**, se o nosso conceito for de um **planejamento estratégico** visando não prever e definir o futuro, mas antes antecipar os futuros possíveis –porque há sempre vários ! – e procurar influenciá-los com base numa **gestão estratégica** da mudança.

Depois dos anos 80 e 90 em que a crítica de conceitos ultrapassados de planejamento pareciam ter enterrado o próprio conceito de planejamento, eis que ele tem sido relançado em novos termos, no sector privado por grandes empresas, e no sector público por países asiáticos, europeus e, mais especificamente, pela União Europeia. É também importante fazer o balanço das diferentes fases e da rica experiência da América Latina.

É esta concepção e experiência mais recente de planejamento estratégico que procuraremos apresentar aqui de forma sistematizada, integrando-a em 7 etapas do **ciclo de gestão estratégica**:

- preparação;
- análise estratégica;
- propectiva estratégica;
- definição e desenvolvimento da estratégia;
- planejamento operacional;
- implementação;
- monitoramento e avaliação.

### **1.1. A preparação**

A preparação tem início com a criação de um momento de impulso inicial, que pode resultar de uma confluência de factores: emergência de novos desafios, alterações na composição do poder político, experiências externas estimulantes, novas percepções, novas perspectivas teóricas. A vontade política de definir uma nova agenda de desenvolvimento é, porém, o factor decisivo. Mas não chega. Para que o processo tenha um arranque sólido, é preciso:

- contar com uma equipa central que conheça bem o **estado da arte das políticas públicas** em curso;
- contar com o recurso a peritos que possam trazer **novas perspectivas teóricas** sobre os problemas e construir um **modelo**

**causal** mais relevante. Algumas opções a este respeito deverão, portanto, ser feitas ao início, mesmo que venham a ter algumas inflexões posteriormente (v. exemplo em Quadro 1);

- contar com coordenadores capazes de organizar uma **interacção sistemática, criativa e eficaz entre funcionários e peritos**, devendo ambos ser, nesta etapa, para além de bons especialistas, também bons generalistas.

# Quadro 1 – ESTRATÉGIA PARA UM NOVO CICLO DE DESENVOLVIMENTO



## 1.2. Análise estratégica

A análise estratégica deverá percorrer os seguintes passos, tirando partido dos relatórios já disponíveis, para evitar começar tudo de novo:

- **análise do contexto global**, principais tendências económicas, sociais, ambientais, tecnológicas;
- **análise da situação nacional**: desafios e problemas; pontos fortes e fracos; ameaças e oportunidades;
- identificação dos principais **factores estruturantes** de cenários possíveis, a seleccionar com base na síntese desta análise com base no modelo causal já referido em 1.1;
- teste, consolidação e aprofundamento do **modelo causal** com base na construção de uma **matriz de impactos cruzados**, eventualmente com recurso a uma consulta Delphi a peritos (esta a ponderar, porque é demorada).

## 1.3. Propectiva estratégica

Pode então passar-se à etapa da propectiva estratégica, a qual deverá percorrer os seguintes passos:

- identificação de **cenários possíveis**, a construir com base em combinatórias verosímeis de evoluções possíveis dos factores estruturantes (v. Quadro 2);
- ordenação destes cenários possíveis por **grau de probabilidade**, com base na análise estratégica referida na etapa anterior;
- ordenação destes cenários possíveis, por **grau de desejabilidade**, com base na definição de valores e prioridades políticas que devem ser claramente explicitadas, ao passar-se aqui de uma perspectiva analítica para uma perspectiva normativa;
- identificação final de um **cenário de referência**, que deve estar entre os desejáveis, mas também conter níveis suficientes de

probabilidade, nas condições que terão de ser especificadas. É aqui que se pode passar à fase seguinte da definição da estratégia de desenvolvimento.

**Quadro 2 - Factores Estruturantes e Construção de Cenários**

FACTORES ESTRUTURANTES E SUA POSSÍVEL EVOLUÇÃO	CONTEXTO GLOBAL			SISTEMA POLÍTICO			EVOLUÇÃO ECONÓMICA NACIONAL			EVOLUÇÃO SOCIAL NACIONAL		
	HIP a	HIP b	HIP c	HIP a	HIP b	HIP c	HIP a	HIP b	HIP c	HIP a	HIP b	HIP c
CENÁRIOS												
CENÁRIO A	X			X			X			X		
CENÁRIO B			X			X			X			X
CENÁRIO C		X			X			X			X	
CENÁRIO D		X			X			X			X	
CENÁRIO E		X				X		X				X

#### 1.4. Definição e desenvolvimento da estratégia

A definição da **estratégia de desenvolvimento** deve basear-se:

- em primeiro lugar, num enunciado claro do **objectivo estratégico**;
- em segundo lugar, na identificação de **grandes prioridades estratégicas**, que devem ser poucas e articuladas entre si, enquanto factores causais capazes de conduzir ao objectivo estratégico;

- por último, na especificação destas grandes prioridades estratégicas em **linhas directrizes**, com base numa árvore de objectivos (V. Quadro 5).

## 1.5. Planeamento operacional

A etapa do planeamento operacional:

- começa por utilizar estas linhas directrizes, para especificar as **reorientações** a introduzir nas várias políticas sectorais;
- prossegue com a definição de **programas** de medidas e metodologias de acção que permitem passar da definição de uma estratégia de desenvolvimento à definição de uma **agenda de desenvolvimento**. Para este efeito, é também necessário combinar o trabalho de funcionários que conhecem bem o estado da arte de cada política sectorial com novas perspectivas que possam ser trazidas por peritos desse sector;
- outro passo fundamental para a credibilidade do exercício é o de especificar **os meios jurídicos e financeiros** que deverão ser mobilizados para a concretização desta agenda, a par da definição de **indicadores de realização física e financeira, indicadores de resultados e indicadores de impacto**;
- finalmente esta etapa não estará concluída sem a organização dos serviços, com a clara identificação das **equipas responsáveis por programa e por projecto**, assim como a criação de instâncias de coordenação que possam apoiar a gestão estratégica da agenda de desenvolvimento, a qual deve estar colocada ao mais alto nível, ou seja, do Governo ele próprio.

Nesta fase de planeamento operacional e na fase de implementação, é por vezes necessário organizar os serviços públicos de acordo com uma lógica não **sectorial**, mas **horizontal**, mobilizando os serviços relevantes em função dos problemas a enfrentar, independentemente do ministério a que pertencem. Nestes casos, a **coordenação horizontal** é atribuída à coordenação central do governo ou a um desses ministérios, com identificação clara de um ministro coordenador, de uma equipa horizontal de ministros e de um gestor de



programa a tempo inteiro. Em qualquer caso, a **coordenação central** do Governo faz o monitoramento sistémico do conjunto dos programas e da sua articulação com o processo orçamental.

## 1.6. Implementação

A implementação é evidentemente a etapa chave, sucede ao planeamento, mas é altamente condicionada por ele, o qual na realidade, nunca deve deixar de existir ao longo do processo de gestão estratégica. Por isso, este processo deve ser equacionado não só como um **ciclo**, mas também como um **sistema de etapas que interagem entre si**.

A primeira condição para uma implementação eficaz tem a ver com a **adesão e mobilização** da sociedade, questão central de que trataremos no capítulo seguinte. Mas há também outra, mais básica que é frequentemente subestimada: a da adesão e motivação dos próprios funcionários públicos que terão cargo a implementação. Daqui a importância dos procedimentos de comunicação interna e accionamento das equipas responsáveis desde a fase de planeamento operacional.

Sempre que possível, a implementação deve basear-se em **projectos piloto** que permitam testar e afinar as melhores soluções. A sua **difusão** e posteriormente, **generalização**, deve atender às condições locais específicas e tudo isto requer a organização de dispositivos de **intercâmbio e discussão sobre boas práticas**, capazes de as colocar em contexto. Estes dispositivos assentam em oficinas e relatórios elaborados com a contribuição de peritos. Daqui a importância dos procedimentos de monitoramento e avaliação.

De notar que nem sempre a metodologia dos projectos piloto pode ser seguida. Quando, por exemplo, estão em jogo critérios de equidade no acesso mais generalizado a incentivos ou benefícios, a metodologia depende sobretudo dos procedimentos de consulta prévia de que falaremos adiante.

A implementação de uma agenda de desenvolvimento é concretizada de diferentes modos:

- o exercício do **papel regulador** por parte do Estado;
- o fornecimento de **serviços públicos**;
- a **gestão dos processos de mudança**.

Relativamente à definição do papel regulador do Estado, existem hoje metodologias para “**melhor regulação**” que, partindo dos objectivos políticos em vista, procedem a uma avaliação *ex-ante* do seu impacto sobre os vários actores implicados, por forma a evitar efeitos não desejados e a reduzir a carga administrativa envolvida.

Relativamente à melhoria do **fornecimento de serviços públicos**, há hoje opções básicas a fazer em cada área relativamente ao modelo de **descentralização/desconcentração**, ao desenho dos **sistemas informáticos e de organização** e ao eventual recurso ao *out-sourcing* ou formas de **parceria público-privada**. Para além do fornecimento de serviços, o **papel económico do Estado** na implementação de uma estratégia de desenvolvimento, é também muito relevante por ele ser o maior empregador, investidor e comprador.

Quanto à **gestão dos processos de mudança**, ela requer capacidade de liderança e gestão de projecto, capacidade de gestão de pessoas, de gestão da comunicação e de gestão das relações com os vários actores envolvidos, mas envolve também questões mais vastas de quadro de governação que serão abordadas no capítulo seguinte.

### 1.7. Monitoramento e avaliação

O monitoramento pode hoje ser realizado com muito mais eficácia com base em **sistemas informáticos de controlo de gestão**, que devem permitir acompanhar os indicadores de realização física e financeira, assim como os indicadores de resultados, mais difíceis de obter, porque requerem muitas vezes a articulação com o sistema estatístico nacional, requerendo a sua melhoria;

Quanto à avaliação, ela visa ligar as conclusões do monitoramento sobre eficiência e eficácia a uma identificação mais abrangente dos **impactos do programa, em face dos seus objectivos mais estratégicos**. A avaliação ganha assim em ser colocada no quadro mais vasto do modelo causal e do cenário de referência já mencionados, e deve combinar uma **vertente interna** conduzida pelas entidades responsáveis, com uma **vertente externa** conduzida por entidades independentes. Convém sempre clarificar que o propósito central da avaliação não é o de julgar e censurar, mas antes o de criar um **processo de aprendizagem colectiva** para fazer melhor.

Com base nesta avaliação, pode chegar em certo momento a necessidade de se proceder a uma actualização/revisão maior da estratégia de desenvolvimento. Pode começar aí um novo ciclo, de acordo com as etapas já descritas.

## 2. GOVERNANÇA ESTRATÉGICA

No capítulo precedente, fizémos uma apresentação do ciclo de planeamento e gestão estratégica, abstraindo, provisoriamente, do seu enquadramento institucional. Ele é, porém, marcante ao longo de todo esse ciclo.

Na nossa apresentação vamos pressupor um quadro de **democracia representativa**, enriquecido por mecanismos de **democracia participativa**.

### 2.1. Funções na gestão estratégica e actores

Para uma maior eficácia do processo, é conveniente clarificar tanto quanto possível as funções instucionais que deverão estar cometidas cada tipo de actor. Para além das especificidades de cada arranjo constitucional, deverá caber:

- ao Governo, a função de **iniciativa na proposta** de estratégia de desenvolvimento e depois, em cascata, da agenda de desenvolvimento e dos programas, instrumentos legislativos e financeiros. Em contexto democrático, isto não obsta, obviamente, que contrapropostas possam ser apresentadas por partidos políticos, entidades da sociedade civil organizada ou cidadãos simplesmente;
- às entidades da sociedade civil, participar nos processos de **consulta** e de **concertação** propostos pelo Governo, de acordo com regras acordadas previamente. Para além disto, a sociedade civil pode lançar todas as iniciativas que entender, no quadro das regras de vida democrática;

- ao Governo, proceder à **reelaboração** das suas propostas em função da etapa de consulta, no sentido de as apresentar ao Parlamento;
- ao Parlamento, de proceder ao **debate** sobre estas propostas, assim como à **adoção dos instrumentos legislativos e financeiros** que forem da sua competência. O Governo pode proceder a novas reelaborações em função do debate parlamentar;
- ao Governo, apoiado pela Administração Pública, lançar a etapa de **implementação**, envolvendo todos os actores relevantes;
- aos actores da sociedade civil participar na **implementação**, com base em iniciativas individuais, projectos de organizações, parcerias envolvendo várias entidades da sociedade civil e parcerias público-privadas;
- ao Governo, apoiado pela Administração Pública, organizar o monitoramento e a avaliação, envolvendo a sociedade civil e o Parlamento;
- aos média, difundir informação, comentários e opiniões ao longo de todo o processo.

## 2.2. Capacitação dos actores para a gestão estratégica

As experiências bem sucedidas provam, porém, que não basta definir as funções dos actores, é preciso desenvolver a **capacitação dos actores** para as exercer. A título de exemplos, essas experiências sugerem os seguintes:

- a capacidade de **gestão estratégica do Governo** é reforçada em primeiro lugar pelas características pessoais dos líderes, mas também pela existência de uma **equipa de prospectiva e gestão estratégica** junto a eles, ligada em rede a equipas semelhantes nos vários ministérios. A realização regular de **oficinas internas ao Governo** para discussão mais livre e estratégica, previamente preparada, é também muito útil;
- a capacidade da Administração Pública é reforçada quando, além da existência de **equipas de prospectiva e gestão estratégica**, o seu

efeito se faz sentir no funcionamento normal do Ministério: isto depende da comunicação interna, incluindo a realização de **oficinas internas** dos altos funcionários na presença do respectivo Ministro. A gestão por projectos e equipas responsáveis é também crucial para o desenvolvimento de novas capacidades, assim como procura constante das melhores práticas ao nível nacional e internacional;

- a capacitação do Parlamento também não deveria ser ignorada. Práticas como a **audição de peritos** e **audições públicas** ou novas formas de organização, como estruturas de **articulação horizontal** entre várias comissões parlamentares, podem ser particularmente úteis;
- a capacitação da sociedade civil depende em grande parte do seu envolvimento nos processos de consulta, mas também da criação de **capacidade técnica específica** e da realização de **oficinas** e **conferências** alargadas. A exigência de preparação aumenta quando entidades da sociedade civil são envolvidas em procedimentos não só de consulta, mas também de concertação, visando a consensualização de objectivos para além das diferenças. A exigência é ainda maior quando, como entre entidades empresariais e sindicais, se visa negociar acordos específicos ou pactos estratégicos.

Finalmente, quando a implementação de programas depende em muito da sociedade civil, pode ser importante transformar a sua apresentação para um quadro mais inteligível para cada actor em causa. As chamadas “caixas de ferramentas” são elaboradas pelo Governo com esse propósito de chegar a cada actor da forma mais apropriada (v. exemplo no Quadro 6, em anexo).

### **3. SÍNTESE: GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA PARA UMA AGENDA DE DESENVOLVIMENTO**

Com base nas especificações referidas nos Capítulos 1 e 2, é agora possível apresentar uma visão de conjunto de um processo de governança e gestão estratégica para definir e implementar uma estratégia de desenvolvimento (v. Quadro 4).

### Quadro 3 – Gestão e Governança Estratégica

<b>GESTÃO ESTRATÉGICA</b>	<b>GOVERNANÇA ESTRATÉGICA</b>
Preparação	Impulso político estratégico
Análise estratégica	
Prospectiva estratégica	Seleção de cenário de referência
Definição e desenvolvimento da estratégia	Opções políticas estratégicas
	Proposta política
	Desenvolvimento do processo de consulta
Reelaboração	Reelaboração da Proposta política Debate parlamentar e adopção de instrumentos legislativos
Planejamento operacional	
Implementação	Implementação
Monitoramento e avaliação	Monitoramento e avaliação

#### 4. GOVERNANÇA ESTRATÉGICA A VÁRIOS NÍVEIS

O quadro acima apresentado procura simplificar algo que é bem mais complexo, por várias razões de contexto político e histórico, mas também pelo facto de a **governança se exercer a vários níveis**: local, regional/estadual, nacional, macro-regional e internacional. Ainda que central, o nível nacional tem que se articular com os demais níveis se quiser melhorar a governança. Isto é particularmente verdade quando tratamos de agenda de desenvolvimento.

Para clarificar este contexto de governança a vários níveis é muito útil elaborar **um quadro que especifique as competências de cada nível relativamente a cada política sectorial** abrangida pela agenda de desenvolvimento (v. Quadro 4). Rapidamente se conclui que os graus de **descentralização** abaixo do nível nacional são muito diferentes consoante as políticas. O mesmo se passa com os graus de **centralização** acima do nível nacional, sobretudo quando tratamos de integração ao nível da macroregião.

Neste quadro amplo de análise, não vale a pena perguntar se precisamos de *top-down* ou de *bottom-up*, porque precisamos dos dois. A pergunta de facto relevante é como devemos combiná-los precisamente em cada política sectorial. Por exemplo, é lógico que a política de comércio externo tenha que ser muito mais centralizada que a política de combate à pobreza. Mas mesmo esta, tem que ter elementos altamente centralizados como as medidas tributárias.

Em qualquer caso, quando falamos de governança estratégica para definir e implementar um agenda de desenvolvimento, há duas conclusões que parecem confirmadas:

- cada nível de governança deveria fazer uso dos procedimentos de gestão e governança estratégica já assinalados (v. Quadro 3) nos domínios em que tem competências institucionais próprias;
- um certo grau de **centralização estratégica** é necessário se se quiser impulsionar uma mudança de maior envergadura. A grande questão passa então a ser eminentemente política: é que esse nível com maior poder de centralização tenha a legitimidade democrática necessária.

**Quadro 4 - Políticas Sectoriais e Níveis de Governança**

<b>POLÍTICAS SECTORIAIS</b>	<b>COMÉRCIO EXTERNO</b>	<b>MACROECONÓMICA</b>	<b>INDUSTRIAL</b>	<b>PESQUISA</b>	<b>EMPREGO</b>	<b>EDUCAÇÃO</b>	<b>PROTECÇÃO SOCIAL</b>	<b>AMBIENTE</b>
<b>NÍVEIS DE GOVERNANÇA</b>								
<b>MACROREGIONAL</b>	X		X	X	X			X
<b>NACIONAL</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>ESTADUAL/REGIONAL</b>			X	X	X			X
<b>LOCAL</b>					X	X	X	X



## 5. GOVERNANÇA ESTRATÉGICA EM CONTEXTO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

O nível relevante de centralização estratégica para uma agenda de desenvolvimento é ainda, no caso dos países de América Latina, o **nível nacional**. Mas pode acontecer que, como no caso da história europeia, ele possa vir a ser, em certos domínios, o **nível da macroregião**.

No caso da União Europeia, as políticas cambial, monetária, comercial, agrícola e de concorrência **são políticas de nível macroregional**. Noutras políticas há **competências repartidas** entre o nível comunitário e nacional, como é o caso do: ambiente, transportes, pesquisa ou emprego. E depois há políticas que são mais do **nível nacional**, como é o caso da política industrial, de segurança social, de saúde ou de educação. Mas mesmo nestes casos:

- a União Europeia **detém certas competências próprias** e desenvolve uma combinação específica de instrumentos diversificados;
- a União Europeia tem vindo a desenvolver um **processo de governança estratégica ao nível comunitário** envolvendo todos os 25 Estados membros, que tem aumentando o nível de coordenação entre eles relativamente a estas políticas nacionais.

Este processo recorre ao chamado **método aberto de coordenação**, hoje aplicado em 12 políticas sectoriais da UE, utilizando instrumentos considerados mais informais e *soft*.

O método aberto de coordenação é um método que visa criar um certo grau de **convergência estratégica** entre países e regiões, respeitando embora as suas especificidades. Este método tem sido desenvolvido de acordo com as seguintes etapas:

1. identificação dos principais **desafios** estratégicos comuns;
2. identificação e debate sobre **boas práticas** na resposta a esses desafios estratégicos;
3. definição de **objectivos ou linhas directrizes comuns** para as políticas públicas (v. exemplo no Quadro 5);
4. tradução e adaptação dessas linhas directrizes para as **políticas nacionais**;

5. **implementação** dessas linhas directrizes de forma adaptada a cada país e por forma a mobilizar a sociedade civil (v. exemplo Quadro 6);
6. **monitoramento** dessa implementação com base em indicadores comuns e metas quantitativas adaptadas a cada caso;
7. **avaliação** do processo e actualização das linhas directrizes.

O método aberto de coordenação foi já sujeito a numerosos debates a nível político e teórico tendo também suscitado muitos contributos por parte de investigadores em ciências sociais. Este debate em curso leva-nos a contribuir com alguma elaboração e clarificação, tendo também em conta desenvolvimentos teóricos recentes.

Alguns comentários gerais impõem-se a fim de clarificar o método em si próprio:

- o objectivo do método aberto de coordenação não é definir um ranking geral dos países em cada política, mas sim organizar um **processo de aprendizagem** a nível regional, com vista a estimular a troca e a emulação de boas práticas e a auxiliar os países a melhorar as suas políticas nacionais;
- o método aberto de coordenação utiliza o *benchmarking* como técnica, mas vai para além do simples exercício de *benchmarking*. Cria uma **dimensão regional**, opera **escolhas políticas** através da definição de linhas directrizes comuns e encoraja a **gestão por objectivos** através da adaptação destas linhas directrizes comuns à diversidade nacional;
- o método aberto de coordenação é uma forma concreta de desenvolver a **governança moderna** utilizando o **princípio da subsidiariedade**;
- o método aberto de coordenação pode promover a **convergência** em relação ao interesse comum e a prioridades comuns acordadas, no respeito pelas diversidades nacionais e regionais. Trata-se de um método inclusivo para aprofundar a cooperação e a integração regional;

- o método aberto de coordenação deve ser **combinado com os outros métodos existentes**, dependendo do problema a tratar. Estes métodos vão da harmonização à cooperação. O método aberto de coordenação ocupa ele próprio uma posição intermédia nesta escala de diferentes métodos. Vai para além da cooperação intergovernamental e constitui um instrumento de integração a juntar a um conjunto mais geral de instrumentos;
- a **instância de coordenação política**, qualquer que ela seja, deve desempenhar um papel crucial enquanto catalisador nos diferentes estádios do método aberto de coordenação, nomeadamente através: da apresentação de propostas para linhas directrizes comuns, da organização de trocas de boas práticas, da apresentação de propostas de indicadores, do apoio à monitoragem e à revisão pelos pares;
- o método aberto de coordenação pode igualmente tornar-se um importante instrumento para melhorar a **transparência e a participação democrática**.

O método aberto de coordenação é chamado “aberto” por várias razões:

- porque as linhas directrizes comuns e a sua prioridade relativa podem ser adaptadas ao nível nacional;
- porque as boas práticas deveriam ser avaliadas e adaptadas no seu contexto nacional;
- porque existe uma distinção clara entre indicadores de referência a adoptar a nível regional e metas concretas a adoptar por cada país para cada indicador, tendo em conta o seu ponto de partida. Por exemplo, os indicadores comuns podem ser o ratio entre investimento em I&D e o PIB, ou a participação feminina no mercado do trabalho, mas o objectivo deverá ser diferente para cada país. Isto significa que a monitoragem e a avaliação se deve basear nos progressos alcançados ou nos resultados relativos;
- porque a monitoragem e a avaliação deve ter em conta o contexto nacional numa abordagem sistémica;

- finalmente, porque o desenvolvimento deste método nos seus diferentes estádios deve estar aberto à participação dos vários actores da sociedade civil, criando novas formas de parceria.

Com base nestas experiências diversificadas, pode fazer sentido desenvolver entre os países da América Latina uma experiência-piloto que poderia incidir sobre uma política sectorial que seja crucial para o sucesso de uma agenda de desenvolvimento. Uma boa escolha, a sujeitar a discussão durante este Fórum, seria a da política educativa. É esta a sugestão que fazemos ao concluir o presente relatório.

## **ANEXOS PARA ESTUDO DE CASO**

### **Quadro 5 – Prioridades Estratégicas e linhas directrizes da Agenda de Lisboa na União Européia**

#### **As prioridades estratégicas**

Em razão deste contexto, as prioridades da Estratégia de Lisboa passam a ter quatro eixos depois da revisão intermediária durante a Presidência de Luxemburgo em 2005:

1. Promover o conhecimento para o crescimento através de ambiciosas políticas de pesquisa, inovação, educação e treinamento;
2. Melhorar a atratividade da economia europeia para investir e trabalhar, se aprofundando no Mercado Único, melhorando o ambiente de negócios e expandindo a infra-estrutura europeia;
3. Criação de mais e melhores empregos, investindo nas pessoas, modernizando o Modelo Social Europeu e combatendo a exclusão social;
4. Política macroeconômica para o crescimento e emprego.

#### **Estratégia de Lisboa**

##### **As linhas directrizes para crescimento e emprego**

1. Conhecimento e Inovação – mecanismos para o crescimento sustentável
  - Aumentar e melhorar o investimento em P&D, especialmente no mercado privado;
  - Facilitar todas as formas da inovação;
  - Facilitar a expansão e o uso eficaz das TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação) e construir uma sociedade da informação totalmente inclusiva;
  - Fortalecer as vantagens competitivas da sua indústria de base;
  - Estimular o uso sustentável dos recursos e fortalecer as sinergias entre proteção do meio-ambiente e crescimento.
2. Tornando a Europa um lugar mais atrativo para o investimento e o trabalho
  - Ampliar e aprofundar o Mercado Interno;

- Assegurar mercados abertos e competitivos dentro e fora da Europa e aproveitar os benefícios da globalização;
- Criar um ambiente de negócios mais competitivo e estimular a iniciativa privada através de melhor regulação;
- Promover uma cultura empresarial e criar um ambiente sustentador das PMEs;
- Expandir-se e melhorar a infra-estrutura europeia e priorizar projetos transnacionais.

### 3. Mais e Melhores Empregos

- Implementar políticas de emprego com o objetivo de atingir o pleno emprego, melhoria da qualidade e produtividade no trabalho e fortalecimento da coesão social e territorial;
- Promover uma visão de vida inteira para o trabalho;
- Assegurar mercados de trabalho inclusivos, melhorar a atratividade do trabalho e fazê-lo recompensar aos candidatos a emprego, inclusive à pessoas desamparadas e aos inativos;
- Atender melhor às necessidades do mercado de trabalho.
- Promover a flexibilidade combinada com a estabilidade do emprego e reduzir a segmentação do mercado de trabalho, considerando o papel dos parceiros sociais;
- Assegurar custos trabalhistas e mecanismos salariais compatíveis com o emprego.
- Expandir e melhorar o investimento no capital humano;
- Adaptar a educação e os sistemas de treinamento para as novas exigências de competência.

### 4. Políticas macroeconômicas para o crescimento e emprego

- Garantir a estabilidade econômica para o crescimento sustentável;
- Preservar a sustentabilidade econômica e fiscal como base para o crescimento do emprego;
- Promover um crescimento orientado ao emprego e uma eficiente alocação de recursos;
- Garantir que a evolução salarial contribua para a estabilidade macroeconômica e para o crescimento;
- Promover políticas macroeconômicas, estruturais e de emprego mais coerentes;
- Contribuir para o dinamismo e o bom funcionamento da UEM.

## **Quadro 6 – A Agenda de Lisboa na União Europeia “Caixa de Ferramentas” para os diferentes actores**

### **Inovadores**

Serviços de suporte de inovação, disseminação e transferência de tecnologia

- Pólos de inovação, redes e incubadoras junto com universidades, instituições de pesquisa e empresas
- Aquisição pública de produtos e serviços inovadores
- Redes regionais ou de interesse local na União Europeia com maior envolvimento das MPEs
- Redução da carga administrativa sobre as empresas, particularmente as MPEs e as novas
- Melhora do acesso a financiamentos, particularmente micro-empréstimos e outras formas da capital de risco
- Suporte para as mudanças de ocupação, incluindo treinamento, trabalho autônomo, criação de negócios e mobilidade geográfica
- Respostas às novas necessidades de ocupação, competências estratégicas e futuras habilidades exigidas, seu reconhecimento efetivo e a validação da aprendizagem não-formal e informa.

### **Empresas**

- Melhor uso dos incentivos para aumentar a Pesquisa e Desenvolvimento privada
- Novos serviços de suporte, especialmente para disseminação e transferência de tecnologia
- Pólos de inovação, redes e incubadoras junto com universidades, instituições de pesquisa e empresas
- Aquisição pública de produtos e serviços inovadores
- Acesso ao financiamento doméstico e internacional
- Novas iniciativas tecnológicas baseadas na parceria público-privada
- Redes regionais ou de interesse local na União Europeia com maior envolvimento das MPEs
- Eficiência de energia e co-geração, e a rápida expansão de tecnologias ambientalmente amistosas e eco-eficientes
- Acelerar a transposição das regras do Mercado Interno
- Eliminar obstáculos à atividade transnacional
- Aplicar efetivamente as regras de compras públicas elaboradas pela União Europeia

- Promover um mercado interno de serviços totalmente operacional, preservando o modelo social europeu
- Implementação e reforço do Plano de Ação de Serviços Financeiros
- Remover barreiras regulatórias e comerciais e outras barreiras que impedem a competição
- Revisão da ajuda estatal de modo a incentivar certos objetivos horizontais como pesquisa, inovação e otimização de capital humano
- Redução da carga administrativa sobre as empresas, particularmente as MPEs e novas empresas
- Melhoria da qualidade das novas e das já existentes regulações
- Estimular empresas a desenvolver sua responsabilidade social corporativa
- Fortalecer estímulos econômicos, incluindo a simplificação do sistema tributário e reduzindo custos trabalhistas (excluindo salários)
- Criação de pontos de contato únicos e estimular a criação de redes de suporte nacionais empresariais
- Reforçar a educação voltada ao empreendedorismo e treinamento para as MPEs
- Facilitar a transferência da propriedade, modernizar as leis de falência e melhorar os processos de reestruturação
- Promover e disseminar formas inovadoras e adaptáveis de organização do trabalho

### **Universidades**

- Gasto público mais eficiente e efetivo em P&D
- Desenvolvimento e fortalecimento de centros de excelência em educação e de instituições de pesquisa que melhorem a cooperação e a transferência de tecnologias entre institutos públicos de pesquisa e iniciativa privada
- Modernização da gestão de instituições de pesquisa e universidades
- Assegurar provisão suficiente de pesquisadores qualificados atraindo mais estudantes para disciplinas científicas, técnicas e de engenharia e realçando o desenvolvimento de carreiras e a mobilidade europeia, internacional bem como intersetorial de pesquisadores
- Redes e pólos de inovação reunindo universidades, instituições de pesquisa e empresas
- Melhor antecipação das deficiências, gargalos e habilidades necessárias no mercado de trabalho
- Estratégias de aprendizagem abertas a todos, ao longo da vida nas instituições de ensino (Educação continuada).



- Assegurar a atratividade, abertura e padrões de qualidade de educação e treinamento e assegurar caminhos de aprendizagem flexíveis
- Responder às novas necessidades ocupacionais, competências e habilidades básicas e futuras exigências com a melhoria das definições e transparência das qualificações

### **Escolas**

- Estimular o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) em escolas públicas
- Reforçar a educação empresarial
- Melhor antecipação das habilidades necessárias e lacunas e gargalos do mercado de trabalho
- Educação inclusiva e política de treinamento e ação para facilitar significativamente o acesso ao ensino profissionalizante, secundário e superior, incluindo treinamento empresarial e de jovens trabalhadores.
- Reduzir a evasão escolar precoce
- Estratégias de aprendizagem abertas a todos, ao longo da vida nas instituições de ensino (Educação continuada)
- Ampliar e assegurar a atratividade, abertura e padrões de qualidade de educação e treinamento, alargando a oferta de educação e oportunidades de treinamento e assegurando caminhos flexíveis de aprendizagem
- Responder às novas necessidades ocupacionais, competências básicas e futuras habilidades necessárias, por meio da melhoria da definição e transparência das qualificações

### **Jovens**

- Atração de mais estudantes para disciplinas científicas, técnicas e de engenharia
- Suporte à inovação, especialmente para a disseminação e transferência de tecnologia
- Uso amplo de Tecnologias de Informação e Comunicação em serviços públicos, PMEs e nos domicílios.
- Reforçar a educação empresarial e treinamento para PMEs
- Construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil
- Medidas ativas e preventivas ao mercado de trabalho, incluindo identificação precoce de necessidades, auxílio na busca por emprego, orientação e treinamento como parte de planos de ação personalizados
- Desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local

- Remoção dos obstáculos à mobilidade de trabalhadores pela Europa
- Promoção e disseminação de formas inovadoras e adaptáveis de organização de trabalho
- Suporte para as mudanças de ocupação, incluindo treinamento, trabalho autônomo, criação de negócios e mobilidade geográfica
- Facilitar significativamente o acesso à educação profissionalizante, secundária e superior, incluindo treinamento empresarial e de jovens trabalhadores
- Reduzir a evasão escolar precoce
- Alargar a oferta de educação e oportunidades de treinamento e assegurar caminhos flexíveis de aprendizagem
- Responder às novas necessidades ocupacionais, competências básicas e futuras habilidades necessárias, por meio da melhoria da definição e transparência das qualificações

### **Famílias**

- Uso amplo de Tecnologias de Informação e Comunicação em serviços públicos, PMEs e nos domicílios
- Estimular a instalação de redes banda larga, inclusive em regiões carentes
- Uso e co-geração eficiente de energia, e desenvolvimento de fontes sustentáveis e renováveis
- promoção de padrões de consumo e produção sustentáveis
- mercado interno de serviços plenamente operacional, conservando o modelo social europeu
- Promoção efetiva de uma política de competição
- Tornar disponíveis, a preços razoáveis, serviços e infra-estrutura de transporte, energia e Tecnologias de Informação e Comunicação eficientes e de interesse econômico geral
- Ação para aumentar a participação da mulher no mercado de trabalho e reduzir o desemprego, a desigualdade de gênero no emprego, dando melhores condições de conciliação entre trabalho e vida familiar, oferecendo cuidado a crianças e dependentes acessível e barato.
- suporte a um envelhecimento ativo, incluindo condições de trabalho apropriadas, situação de saúde melhorada e incentivo adequados ao trabalho, com desencorajamento à aposentadoria precoce
- sistemas de proteção social modernos, incluindo assistência social e de saúde como forma de incentivo à participação e à permanência no emprego, ampliando o tempo de trabalho

- revisão contínua dos incentivos e encargos fiscais e tributários assegurando níveis adequados de proteção social.
- Desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local
- Suporte para as mudanças de ocupação, incluindo treinamento, trabalho autônomo, criação de negócios e mobilidade geográfica
- Reduzir significativamente a evasão escolar precoce
- Facilitar e diversificar o acesso de todos à educação e ao treinamento por meio de um horário de trabalho organizado e suporte familiar.

### **Desempregados e pessoas excluídas socialmente**

- as políticas devem contribuir para se atingir uma taxa média de emprego na União Européia (UE) de 70 % em geral, com pelo menos 60 % de mulheres e 50 % de pessoas mais velhas (entre 55 e 64) até 2010
- estimular empresas no desenvolvimento da sua responsabilidade social
- Melhoria do acesso a financiamentos, de forma a favorecer a criação e o crescimento, particularmente micro-empréstimos e outras formas da capital de risco
- Construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil
- Ampliar a participação da mulher no mercado de trabalho e reduzir o desemprego, a desigualdade de gênero no emprego, com o pagamento de sistemas de proteção social modernos, incluindo pensões e serviços de saúde, garantindo sua adequação social, sustentabilidade financeira, e capacidade de resposta à mudanças de necessidades, assim como incentivar a participação e melhorar a retenção no emprego, ampliando a vida ativa
- medidas de trabalho preventivas incluindo a rápida identificação de necessidades, o auxílio na busca por emprego , orientação e o treinamento como a parte de planos de ação personalizados, provendo benefícios sociais que garantam a inclusão daqueles afastados do mercado de trabalho e contribuir para a erradicação da pobreza.
- revisão contínua dos incentivos e desincentivos fiscais e tributários, incluindo o condicionamento e gerenciamento dos benefícios e uma redução significativa e eficaz de altas taxas de imposto, notavelmente para aqueles com rendas mais baixas, assegurando níveis adequados de proteção social
- desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local
- a modernização e a fortificação de instituições de trabalho, notadamente dos serviços de emprego, também com a intenção de assegurar uma maior transparência e oportunidades de treinamento ao nível nacional e europeu
- melhor antecipação das habilidade necessárias, deficiências e gargalos no mercado de trabalho

- Gerenciamento apropriado da migração econômica
- redução da evasão escolar precocemente
- estratégias eficientes de aprendizagem ao longo da vida nas escolas, negócios, instituições públicas e domicílios, incluindo incentivos apropriados e mecanismos de compartilhamento de custos com foco no contínuo aumento da participação e treinamento nos locais de trabalho ao longo da vida, especialmente para trabalhadores com baixa especialização e idosos

### **Autoridades Locais**

- Assegurar que companhias possam operar em um ambiente suficientemente competitivo e atrativo
- Desenvolver e fortalecer centros de excelência em educação e instituições pesquisa
- Serviços de apoio a inovação, em particular, para a disseminação e transferência de tecnologia
- Criação e desenvolvimento de pólos de inovação, redes e incubadoras, junto com universidades, instituições de pesquisa e empresas, em nível regional e local, ajudando a diminuir as diferenças regionais
- Incentivar o amplo uso de Tecnologias da Comunicação e Informação no setor público, em PMEs e domicílios
- Incentivar o desenvolvimento de redes de banda larga, inclusive nas regiões mais desfavorecidas, para promover a economia do conhecimento
- Criação e desenvolvimento de redes regionais e locais pela União Européia, com um maior envolvimento das PMEs
- Priorizar a eficiência e co-geração de energia, ao desenvolvimento sustentável, incluindo fontes renováveis e a rápida disseminação de tecnologias ambientais e eco-eficientes
- Promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis, incluindo uma orientação ligada ao meio-ambiente das aquisições públicas
- Deter a perda da diversidade biológica a partir de até 2010
- Revisão da ajuda estatal de modo a incentivar certos objetivos horizontais como pesquisa, inovação e otimização de capital humano
- Fornecer a preços razoáveis serviços efetivos de interesse econômico geral
- Estimular empresas no desenvolvimento da sua responsabilidade social
- Serviços de apoio relevantes, tal como a criação de pontos únicos de contato e promover redes nacionais de apoio para as empresas
- Desenvolver condições adequadas para o eficiente transporte de recursos de energia e de infra-estrutura de Tecnologias de Comunicação e Informação
- Construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil

- Melhor conciliação do trabalho com a vida privada, oferecendo cuidado a crianças e dependentes acessível e barato.
- Apoio para um envelhecimento ativo
- Desenvolvimento de novas fontes de trabalho para autônomos e empresas, notadamente em nível local
- Gerenciamento apropriado da migração económica
- Tratar a questão do trabalho informal
- Reduzir a evasão escolar precoce
- Alargar a oferta de educação e oportunidades de treinamento e assegurar caminhos flexíveis de aprendizagem

### **Parceiros sociais**

- Assegurar que a evolução dos salários contribua para a estabilidade macroeconómica e o crescimento e aumentar a capacidade de adaptação dos Estados Membros para assegurar as condições adequadas para um sistema de negociação de salários, respeitando ao mesmo tempo o papel dos parceiros sociais, com a perspectiva de promover aumentos nos salários nominais consistentes com estabilidade dos preços e o aumento na produtividade no médio prazo.
- mercado interno de serviços plenamente operacional, conservando o modelo social europeu
- estimular empresas no desenvolvimento da sua responsabilidade social
- as políticas devem contribuir para se atingir uma taxa média de emprego na União Europeia (UE) de 70 % em geral, com pelo menos 60 % de mulheres e 50 % de pessoas mais velhas (entre 55 e 64) até 2010
- Um renovado esforço para construir caminhos de emprego para jovens e reduzir o desemprego juvenil
- Ação para aumentar a participação da mulher no mercado de trabalho e reduzir o desemprego, a desigualdade de género no emprego, dando melhores condições de conciliação entre trabalho e vida familiar, oferecendo cuidado a crianças e dependentes acessível e barato.
- Suporte a um envelhecimento ativo, incluindo condições de trabalho apropriadas, situação de saúde melhorada e incentivo adequados ao trabalho, com desencorajamento à aposentadoria precoce
- Sistemas de proteção social modernos, incluindo assistência social e de saúde como forma de incentivo à participação e à permanência no emprego, ampliando o tempo de trabalho
- revisão contínua dos incentivos e encargos fiscais e tributários assegurando níveis adequados de proteção social

- Modernização e fortalecimento das instituições do mercado de trabalho, notadamente serviços de emprego, também com uma visão que assegure uma maior transparência do emprego e oportunidades de treinamento
- Remoção dos obstáculos à mobilidade de trabalhadores pela Europa
- Melhor antecipação das habilidades necessárias e lacunas e gargalhos do mercado de trabalho
- Gerenciamento apropriado da migração econômica
- Adaptação da legislação trabalhista, revisando, quando necessário, os diferentes contratos e acordos de trabalhos
- Tratar a questão do trabalho informal
- Antecipação e gerenciamento positivo de mudanças, inclusive reestruturações econômicas e suas conseqüências
- Promover e disseminar formas adaptáveis e inovadoras de organização do trabalho, visando melhorar a qualidade e produtividade no trabalho, incluindo saúde e segurança
- Estimular os parceiros sociais em suas áreas de atuação a estabelecer uma negociação de salários que reflita a produtividade e condições de trabalho em todos os níveis significativos e evitar diferenças salariais entre homens e mulheres
- estratégias eficientes de aprendizagem ao longo da vida nas escolas, negócios, instituições públicas e domicílios, incluindo incentivos apropriados e mecanismos de compartilhamento de custos com foco no contínuo aumento da participação e treinamento nos locais de trabalho ao longo da vida, especialmente para trabalhadores com baixa especialização e idosos
- Facilitar e diversificar o acesso de todos à educação e ao treinamento por meio de um horário de trabalho organizado e suporte familiar, e apoio vocacional a custos razoáveis.