



Portugal 2020: como fazer funcionar a governação integrada?

Documento de trabalho

V 1.0 (em construção)

Rui Marques (coord.); Carla Martingo; Francisca Assis Teixeira; Madalena Saldanha; Nuno Guedes;
Patrícia Boura; Pedro Góis; Pedro Mira Vaz

29 Novembro 2013

Uma iniciativa



Instituto Pe. António Vieira

com apoio



GOVERNO DE
PORTUGAL



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN



Índice

Nota de abertura.....	3
Sumário executivo	5
I. O contexto	
1.1. Problemas complexos.....	13
1.2. Silos vs Redes.....	16
1.3. Portugal 2020, o desafio da governação integrada.....	21
II. Governação integrada	
2.1. Conceito.....	23
2.2. Bloqueios.....	31
2.3. Facilitadores.....	35
2.4. Críticas	36
III. Fatores críticos de sucesso	
3.1. Cooperação/Colaboração.....	39
3.2. Liderança.....	45
3.3. Participação e Apropriação.....	51
3.4. Comunicação e TIC.....	57
3.5. Monitorização e Avaliação.....	70
IV. Experiências portuguesas de Governação Integrada.....	73

Nota metodológica

Bibliografia

Nota de abertura

O presente documento de trabalho resulta de uma iniciativa do Instituto P. António Vieira, que colocou na sua agenda a prioridade do estudo e da promoção de modelos de governação integrada para a resolução de problemas sociais complexos.

Nesse contexto, esta temática foi apresentada ao Governo (Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional) e à Fundação Calouste Gulbenkian (Programa Gulbenkian de Desenvolvimento Humano), que entenderam dar o seu apoio ao desenvolvimento deste projeto concreto, gesto que agradecemos. Queremos também manifestar o nosso agradecimento a todos os que se disponibilizaram para conceder entrevistas, participar em *focus-groups* ou disponibilizar informação relevante.

Num momento de crise profunda - financeira, económica, social e, sobretudo, de falta de ânimo – é importante, na nossa perspetiva, as organizações da sociedade civil terem a coragem de recusar ficar na crítica inconsequente ou, pior ainda, no desespero paralisador. Importa olhar para o futuro e encontrar novos caminhos e novas soluções que contrariem esta espiral negativa. Por mais complexos que sejam os problemas que enfrentamos, se quisermos e soubermos, seremos capazes de os resolver ou minimizar.

Este trabalho seminal não é mais do que um ponto de partida (por isso, lhe chamamos documento de trabalho v1.0), aberto a contributos e sugestões, que o possam melhorar. Por isso, é ainda um documento reservado, que não deve circular para além do universo dos convidados para o discutir. Quando atingir o seu formato final será amplamente disponibilizado.

A sua abordagem está alinhada com tendências internacionais relevantes dos últimos 15 anos, mas tem muito presente a realidade portuguesa onde fomos buscar experiências e desafios que exemplificam as questões centrais deste trabalho.

Tomámos a decisão de o focar em dimensões tipicamente mais secundarizadas na reflexão sobre modelos de governação. Não é inocente a escolha de eixos de análise como bloqueios, críticas ou fatores críticos de sucesso da governação integrada. Componentes aí abordadas, consideradas "soft" (para alguns, "menores"), constituem por isso o centro do presente documento. Esta opção, no quadro do "como fazer



funcionar”, reflete a nossa convicção de que o “software organizacional” que representam é essencial para que boas intenções vertidas em palavras, regulamentos, organigramas ou estruturas se tornem eficazes e eficientes.

Importa também ter claro o que este documento não é. Conscientemente foram deixadas de fora do objetivo deste trabalho as questões de orgânica do modelo de governação do Portugal 2020 (já a ser tratado em outras esferas) ou uma avaliação mais aprofundada dos ciclos anteriores de gestão de fundos estruturais. De igual forma, foi recusada uma abordagem estritamente académica – embora tenha sido seguida uma metodologia rigorosa – e deu-se preferência a uma dimensão mais prática, vocacionada para quem tem responsabilidades executivas, quer ao nível político, quer ao nível técnico.

Servir Portugal e os portugueses é o mote que mobiliza a equipa que se empenhou, no último mês, a preparar este documento de trabalho. Esperamos que possa ser uma intenção consequente e útil para o nosso futuro coletivo.

Sumário Executivo

1. Com o próximo quadro comunitário de apoio (Portugal 2020), a vigorar entre 2014/2020, Portugal tem uma oportunidade que não pode desperdiçar. O caminho percorrido nas últimas décadas, fez-nos chegar a um modelo concetual de organização destes recursos (QCA I, QCA II, QCA III, QREN) que se estrutura em programas temáticos (transversais e não setoriais), e em programas regionais. Esse modelo, com forte aposta em soluções que exigem maior integração e coordenação, coloca desafios relevantes. Por outro lado, os incentivos que forem operacionalizados nos próximos anos, em termos de cultura institucional, serão muito importantes para afirmar – ou não – um crescimento da cultura de governação integrada, nomeadamente nos eixos prioritários para o nosso desenvolvimento.
2. Como fazer funcionar um modelo de governação integrada é a pergunta da qual se parte. Procura-se responder a esta questão, de uma forma breve e eminentemente operacional, através do aprofundamento do conceito de um modelo de governação integrada, bem como quais os bloqueios, facilitadores, críticas e fatores de sucesso. Abdica-se de uma abordagem ao nível concetualização da macroestrutura de governação, no âmbito do Portugal 2020, ou de uma revisão da evolução dos modelos, optando-se por um foco nas estratégias e dinâmicas de funcionamento de modelos de GovInt.
3. Como pano de fundo, regista-se que os problemas mais complexos das sociedades contemporâneas (*wicked problems*) constituem um desafio persistente, apesar do desenvolvimento de novas respostas sociais quer do Estado, quer da Sociedade civil. Desemprego, pobreza, exclusão social, maus-tratos a crianças e jovens, isolamento dos idosos, ou noutra esfera, a segurança nacional, as alterações climáticas, o *cluster* do mar ou a gestão das cidades são exemplos evidentes.

Portugal 2020, uma oportunidade para desenvolver e incentivar a governação integrada

Como fazer funcionar esse modelo?

O desafio dos problemas sociais complexos.

4. Os problemas complexos são difíceis de definir com rigor, evidenciam interdependências e multi-causalidade, atravessam fronteiras organizacionais, são socialmente complexos, não têm solução clara e as soluções tentadas registam falhas crónicas e podem gerar novos problemas.
5. As respostas sociais a estes problemas estão ainda muito condicionadas por uma visão burocrática das organizações, marcada pela estrutura em “silo”, com fronteiras bem definidas, divisão rígida do trabalho, modelo hierárquico de autoridade e hegemonia de rotinas e procedimentos, valorizando sobretudo processos, mais do que resultados. Este modelo tem baixa integração e enormes resistências à coordenação e cooperação que atravesse fronteiras.
6. Foram tentadas outras abordagens, como a Nova Gestão Pública, que valorizava muito a “governação empreendedora”. No entanto, apesar de alguns avanços (p. exº., no maior foco no “cliente”), os resultados foram pobres e sobretudo conduziram a uma fragmentação, com aumento da incapacidade de coordenação.
7. Em simultâneo foi-se consolidado o conceito de “sociedade em rede” e consequentemente, o de “governação em rede”, com potencialidades de inovação, cooperação, flexibilidade, rapidez e descentralização.
8. A estas teses sucedeu-se a visão da governação integrada (GovInt), impulsionada sobretudo a partir da transição de século, no contexto dos países anglo-saxónicos. É definida como “...uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada (...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente, tendo em vista um objetivo comum” (Bogdanor, 2005).

A resposta burocrática tradicional em “silos”...

...e a fragmentação da Nova Gestão Pública.

A ascensão da “governação em rede”

Definição da GovInt

- | | |
|---|--|
| 9. A GovInt expressa-se num gradiente de menor a maior integração, da simples partilha de informação, à cooperação, à colaboração e até, nalguns casos, à fusão. Não é um caminho simples, nem fácil, mas parece ser o modelo mais adequado à sociedade em rede e aos seus problemas complexos. | <i>Da partilha de informação à fusão</i> |
| 10. Não chega, no entanto, enunciar, decretar ou criar estruturas de GovInt. Se nada mais for feito, o resultado pode ser profundamente frustrante, pois leva a um desajustamento total entre o modelo enunciado e uma cultura organizacional antagónica (burocrática), que está profundamente enraizada. | <i>Não se tem GovInt por decreto</i> |
| 11. É necessário trabalhar uma nova cultura organizacional, com novos métodos e novas competências. Há que desenvolver um novo "software organizacional" que não bloqueie e que promova GovInt. | <i>Um novo "software organizacional"</i> |
| 12. Este modelo organiza a sua abordagem em torno de temas, territórios, públicos-alvo ou serviços integrados, sendo claro que em algumas áreas não se justifica pensar em GovInt. É importante, pois, discernir quando se justifica GovInt ou quando é inadequado forçar esse modelo. | <i>Aplicabilidade da GovInt</i> |
| 13. É reconhecido que não é possível GovInt em tudo, a todo o tempo. É viável ter (a) GovInt em tudo, durante um curto período (tipicamente uma catástrofe ou guerra) ou (b) GovInt em alguns temas/territórios, durante todo o tempo (áreas temáticas prioritárias, com problemas complexos). Neste contexto, é essencial saber escolher bem as prioridades para projetos de GovInt. | <i>Saber escolher as prioridades</i> |
| 14. Na GovInt, as pessoas fazem a diferença. O perfil dos líderes e dos mediadores (<i>boundary-spanners</i>) é exigente, sobretudo em competências transversais que gerem confiança e reforcem laços entre os parceiros. | <i>Líderes e mediadores</i> |
| 15. Os principais bloqueios à GovInt resultam da pesada herança da cultura burocrática, dificilmente desmantelável, a que se acrescenta a proteção da | <i>Os bloqueios à GovInt</i> |



"minha quinta", do "meu orçamento", o medo de perder poder ou a falta de conhecimento sobre uma visão global dos problemas complexos. Também a desconfiança militante, a gestão de interesses e o espaço de expressão de protagonismos não facilitam.

- | | |
|---|--|
| 16. A contradição entre a exigência de resultados a curto prazo, decorrente de ciclos políticos curtos, e a necessidade de um período longo para obter resultados visíveis, fruto da GovInt, constitui um constante ponto de conflito nesta abordagem. | <i>Conflitos entre curto e longo prazo</i> |
| 17. Ainda assim, há que ter em conta as críticas feitas a este modelo, entre as quais se inclui o excessivo consumo de tempo e de energia, a dificuldade em obter resultados a curto-prazo, a complexificação de processos, decorrente do surgimento de novas estruturas transversais, a dificuldade de avaliação e de quadros de responsabilização. | <i>"Uma perda de tempo..."</i> |
| 18. Tendo consciência destes obstáculos e críticas, é importante ter presente que a GovInt só se afirma, em termos pragmáticos, porque pressupõe maior eficácia na resolução dos problemas complexos, bem como maior eficiência na utilização de recursos escassos. Esse é o argumento decisivo que leva decisores políticos a optarem por este caminho, particularmente em períodos críticos cuja exigência é "fazer melhor, com menos". | <i>Maior Eficácia e Eficiência</i> |
| 19. Mas a estes argumentos pragmáticos, pode ser adicionada uma perspectiva altruísta. A GovInt justifica-se também pela necessidade de um melhor serviço aos cidadãos, pela valorização do trabalho conjunto, pela vontade de aprender com outros e por fazer o que está certo. | <i>Fazer o que está certo</i> |
| 20. Nos fatores críticos de sucesso foi possível identificar um eixo nuclear e quatro pilares para o seu desenvolvimento: | <i>Por onde passa o sucesso da GovInt</i> |



21. A cooperação/colaboração constitui o núcleo de qualquer projeto de GovInt, o que justifica que muitas vezes esta seja também referida como “governança colaborativa”. O esforço adicional que é exigido num processo colaborativo, em que é necessário que cada parceiro se adapte à realidade do “outro”, repartindo poder e protagonismo, exige que se evidenciem os ganhos decorrentes da colaboração e se seduzam os parceiros para essa dinâmica.

Governança colaborativa

22. Por isso, a palavra-chave para processos colaborativos é “confiança”. Sem ela, nada será possível construir. É necessário alicerçá-la numa visão partilhada e num roteiro definido e executado conjuntamente.

Confiança

23. A liderança para a GovInt exige alinhar renovação estratégica, arquitetura de estrutura e de processos e cultura organizacional, em torno do conceito de um modelo colaborativo, que visa maior eficácia e eficiência na resolução de problemas complexos. Importa nesta dinâmica ter líderes que sejam capazes de mobilizar e inspirar, de fazer pontes e de criar um sonho, no quadro de modelos organizacionais com maior exigência de flexibilidade, agilidade, versatilidade, velocidade e qualidade no trabalho das suas equipas.

Lideranças mobilizadoras e inspiradoras.

24. Note-se que a mudança no sentido da governança integrada não implica necessariamente uma liderança única a partir das hierarquias tradicionais. A necessidade de envolvimento de um coletivo implica, portanto, uma abertura à totalidade dos *stakeholders*.

25. A promoção da participação é exigente e tem ciência. A coordenação de diversas organizações envolvidas na implementação de políticas públicas implica torná-las unidades/partes de um sistema que estabeleça uma rede de relações, de modo a alcançar os objetivos/efeitos desejados. Por isso, a mudança para a GovInt ensina-se, aprende-se, estimula-se e treina-se.

Importância da participação e apropriação

26. A mudança ocorrerá de forma vantajosa com contributos de todos aqueles que estão interessados nela. A inclusão de todos, sejam utentes, clientes, fornecedores, utilizadores de serviços ou prestadores de serviços deve ser complementada também pelo conhecimento com origem nos sectores produtores de conhecimento especializado (universidades, centros de investigação, peritos..).

27. Em todo o processo de GovInt, a comunicação interna joga um papel essencial. quando deficiente ou inexistente é uma das principais causas de fracasso deste modelo. É fundamental saber traduzir diferentes códigos e valores pessoais e organizacionais, tornar claras as mensagens, partilhá-las, criar canais de interação e de diálogo na comunicação intra e inter-instituições.

Comunicar para dentro e para fora

28. A execução de boa estratégia de comunicação externa é também vital, quer para a justa apresentação de contas aos cidadãos, quer para o essencial apoio público que projetos de GovInt necessitam.

29. A GovInt tem nas tecnologias de informação e comunicação, aliadas preciosas. Desde logo porque permitem uma existência em rede, viabilizando a gestão de mais informação, mas também uma melhor e mais rápida gestão dessa informação.

TIC, aliadas insubstituíveis

30. As TIC neste domínio viabilizam a colaboração para o conhecimento, para a decisão e para a execução entre parceiros de governação integrada. Permitem também, para fora da parceria, a informação, a credenciação/ autenticação, um acesso generalizado a serviços e a comunicação aberta ou dirigida.

31. Para que as TIC possam ser verdadeiramente úteis a processos de GovInt, devem ser tidos em conta aspetos como a gestão da mudança, o redesenho de processos, a propriedade dos sistemas de TI ou a privacidade.
32. O quarto pilar de sustentação de um modelo colaborativo é, habitualmente, pouco considerado, mas decisivo. A monitorização e a avaliação assumem particular relevância para um modelo focado na eficácia e na eficiência, como é o da GovInt.
33. A avaliação da GovInt implica um faseamento sequencial *ex ante*, *on going* e *ex post*. Devem ser consideradas, para além da avaliação externa, dimensões como a auto-avaliação, a avaliação conjunta, a avaliação inter-pares em diferentes níveis de atuação (local-regional, nacional, supra-nacional), numa avaliação integrada que contemple e avalie actores, políticas, processos e metas.
34. Toda a análise produzida neste documento de trabalho pretende contribuir para um roteiro que apoie decisores políticos e técnicos na implementação de modelos de governação integrada. Para isso, optou-se por considerar cinco eixos distintos de ação (ver anexo):
 - a. Eixo político
 - b. Eixo técnico-institucional
 - c. Eixo “pessoas”
 - d. Eixo “comunicação”
 - e. Eixo “avaliação”
35. A GovInt não é nova em Portugal. Várias instituições, em distintos projetos, têm desenvolvido trabalho significativo neste domínio, como mostram as experiências selecionadas para este documento de trabalho (ver “Experiências nacionais e internacionais de governação integrada”). É a partir dessa realidade concreta que devemos aprender, de uma forma indutiva, quais os caminhos certos a percorrer. Seguramente aprenderemos com estes casos que não sendo a GovInt um desafio fácil, nem chave de soluções instantâneas, é o modelo mais adequado de resposta aos problemas complexos do nosso tempo.

*Sem avaliação
não há GovInt
viável*

*...E daqui sairá
um roteiro
prático*

*GovInt: não é
fácil, mas é a
resposta certa*

I. O contexto

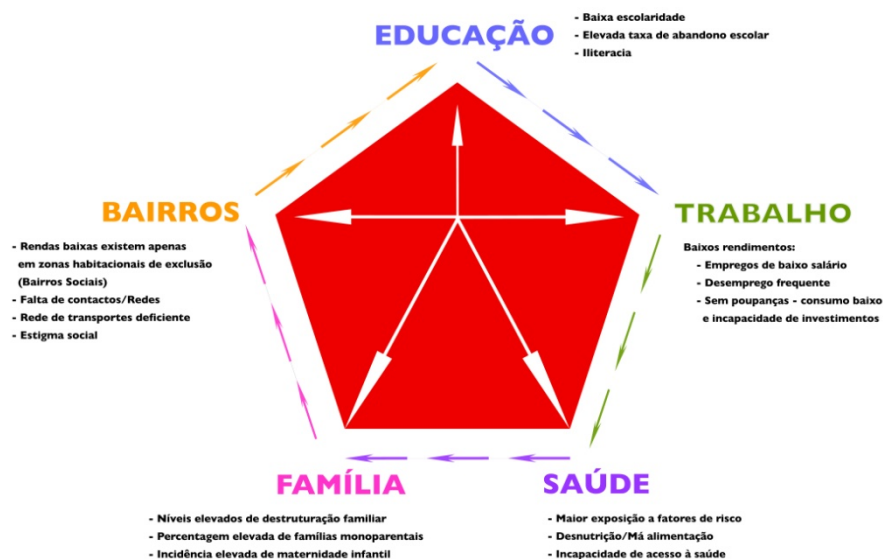
1.1. *Os problemas complexos (wicked problems)*

1. Os problemas sociais mais complexos das sociedades contemporâneas, como o desemprego, a pobreza, o isolamento dos idosos, a criminalidade ou os maus-tratos a crianças e jovens, persistem perante uma evidente dificuldade das instituições públicas e privadas em encontrar uma resposta social adequada.
2. A crescente diversificação dos problemas sociais, bem como a sua complexificação, coloca novos desafios. São provocados por múltiplas causas, nem todas evidentes, com processos de desenvolvimento diferentes e várias consequências. Na literatura internacional surge persistentemente a referência a “wicked problems” desde que Rittel e Webber, em 1973, propuseram pela primeira vez este conceito que evidenciava que os problemas de planeamento social não podiam ser tratados com sucesso através de abordagens lineares clássicas.



3. Na área social estão identificados múltiplos problemas complexos. Em todos eles é possível identificar claramente os traços de “*wicked problems*” acima descritos.
4. A título de exemplo, tratar da integração de imigrantes numa sociedade de acolhimento é colocar na agenda não só a temática do trabalho, mas também a da habitação, da segurança social, da educação, da cultura, da religião, entre outras. E nas consequências temos desde histórias de pleno sucesso até exemplos de total fracasso de integração. O mesmo se verifica com a necessidade de proteção de crianças e jovens em risco, nas suas múltiplas dimensões que vão da saúde, à justiça, da segurança social à educação. Torna-se recorrente que “cada caso é um caso” e que a especificação de cada situação social conduz à morte da standardização das soluções pré-formatadas e universais.
5. Um outro exemplo evidente é a pobreza. Quando se olha para o ciclo da pobreza, com as suas múltiplas dimensões e interações, percebe-se bem o conceito de um problema complexo:

O Ciclo da Pobreza



6. Esta descrição de “problemas complexos” não se limita no entanto à esfera social. Em muitas outras áreas, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, à política do mar, das alterações climáticas à gestão das cidades, multiplicam-se as evidências de problemas complexos, perante os quais soluções lineares não se adequam.
7. Sabemos que vivemos a era do risco e da insegurança: risco ecológico, social e global (Giddens, 2001) e insegurança económica, política e física (Judt, 2010). Neste contexto pós-moderno em que se acrescenta a esta configuração, entre outros traços, a velocidade, a turbulência, os ciclos curtos, a diversidade e a complexidade, essas dificuldades de resposta aos principais problemas sociais, retroalimentam o sentimento de insegurança e a noção de risco, numa espiral negativa.
8. Agravando esta dificuldade, as sociedades do século XXI vivem em permanente mudança (Toffler, 1990; Giddens, 1998; Giddens, 2002) que é muito mais rápida do que a mudança adaptativa com que as instituições lhe respondem. As respostas aos principais problemas sociais do nosso tempo estão condicionadas por essa dinâmica a duas velocidades (Goldsmith e Eggers, 2004). Assemelham-se, muitas vezes, a um *puzzle* em construção, que se baseia em imagens em movimento, onde a conjugação das peças é permanentemente colocada em crise pela mudança da imagem de referência.
9. Dessa forma, o encontro entre os problemas e as respostas no domínio social é cada vez mais difícil de gerir com eficácia¹ e eficiência². Apesar de existirem diferentes respostas institucionais por parte do sector público e do sector privado (com e sem fins lucrativos) estas, muitas vezes, sobrepõem-se, estão desfocadas, são incompletas e, sobretudo, revelam-se incapazes de lidar, de uma forma integrada, com esses problemas sociais. Surge, por isso, um permanente apelo a maior coordenação.

¹ Eficácia é aqui entendida com medida do grau de satisfação no alcance dos objetivos definidos, sendo a máxima eficácia correspondente ao alcance pleno dos objetivos.

² A expressão “Eficiência” será utilizada como sinónimo de utilização de recursos, sendo tanto mais eficiente quanto menos recursos use e/ou menos recursos desperdice, para um resultado positivo. Pode ser representada pela equação “resultados/custos=eficiência”.

1.2. *Silos vs Redes*

10. As respostas sociais, principalmente as de natureza estatal, estão ainda fortemente condicionadas por uma visão burocrática das organizações. Características como a sobrevalorização do carácter legal das normas e regulamentos, da formalidade das comunicações, da divisão rígida do trabalho, de um modelo hierárquico de autoridade e hegemonia de rotinas e procedimentos, são alguns dos traços que evidenciam este carácter burocrático (Giddens, 2002).
11. Em consequência, a sua grelha de avaliação situa-se essencialmente ao nível dos processos e da organização, sendo mínima a valorização dos resultados, entendidos como resolução dos problemas sociais. Se esta dinâmica burocrática era positiva e adequada à realidade social na transição do século XIX/XX, hoje choca frontalmente com a natureza e as condicionantes do século XXI.
12. Os problemas complexos, recordemos, são essencialmente horizontais, transversais, multidisciplinares e multisectoriais (Goldsmith, 2010) enquanto as respostas sociais a estes problemas continuam a ser desenvolvidas, no geral, com soluções verticais, em “silos”, com evidentes dificuldades de interligação entre instituições, a que acresce a inexistência de uma cultura de cooperação e de uma linguagem comum.
13. De igual modo, estamos ainda muito longe de uma verdadeira cultura organizacional, focada no serviço ao cidadão-beneficiário, bem como ao cidadão-contribuinte. Muito se avançou, mas ainda permanece uma “cultura majestática” de uma estrutura que não interiorizou que a sua razão de ser é o serviço aos cidadãos. Mesmo no sector social não-lucrativo, nomeadamente das Instituições particulares de solidariedade social (IPSS), prevalece, muitas vezes, esta visão mais centrada na instituição e nos processos e menos no beneficiário.
14. Esse facto é colocado ainda em maior destaque no contraste com o sector privado que desenvolveu modelos de serviço de atendimento que privilegiam a

satisfação do cliente, a resolução eficaz do problema/necessidade e a rapidez da resposta. Esse padrão faz com que os cidadãos esperem e exijam do Estado um outro padrão de eficácia e de qualidade de serviço, com baixa tolerância à relação com múltiplos serviços dispersos ou inúmeros formulários e requerimentos a preencher.

15. Por outro lado, a crise económica, financeira e demográfica veio colocar novos desafios. O modelo burocrático da resposta social, desenvolvido no quadro do ambicioso “modelo social europeu”, que tem garantido, apesar de tudo, uma forte proteção social, é financeiramente muito exigente. Enquanto a existência de recursos não constituiu uma dificuldade, a pressão para avaliar a eficiência e a eficácia da resposta social foi relativamente baixa. O mesmo já não acontece em tempo de escassez de meios.
16. Essa circunstância levou a que a crescente mobilização de recursos financeiros nas últimas décadas para o “Estado social” tenha entrado em crise (Madureira e Rodrigues, 2006; Araújo, 2007). Isto acontece, entre outras razões, pelo atual desequilíbrio das contas públicas e pela incapacidade de criar riqueza por via do crescimento económico. Acresce que, a médio prazo, também se agravará pelo *deficit* demográfico, com a sobrecarga financeira dos sistemas sociais e incapacidade de gerar riqueza.
17. Coloca-se assim a questão de providenciar uma resposta social com menos recursos - ou, no mínimo, sem aumento dos recursos atuais - o que só é possível através de ganhos em eficiência, fazendo “mais com menos”. Entrou assim na ordem do dia a urgência da reforma e modernização administrativa. Esta perspetiva, que começou por ser um discurso ideológico contra o “Estado despesista”, é hoje transversal e crescentemente consensual nas sociedades europeias, colocando-se uma expectativa crescente sobre as respostas inovadoras a este desafio.
18. Uma das respostas a estes desafios, delineada a partir do início dos anos 90, foi a NPG - Nova Gestão Pública (Osborne e Gabler, 1992) que, na visão dos seus percursores, se baseava em dez princípios, associados à “governança empreendedora”:
 - a. Mais “leme que remo”.
 - b. Dar um maior grau de controlo à comunidade.

- c. Introduzir competição na prestação de serviços.
 - d. Maior foco nos resultados do que nos recursos.
 - e. Orientados mais pela missão do que pelas regras.
 - f. Oferecer escolhas aos clientes.
 - g. Foco na geração de receitas mais do que nas despesas.
 - h. Prevenir mais do que só resolver problemas.
 - i. Descentralizar autoridade.
 - j. Usar mecanismos de mercado.
19. Após o entusiasmo inicial, a NGP tem revelado resultados pobres (Overeem e Tholen, 2011). Uma das críticas mais frequentes é o esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*). Rhodes (1994) critica especificamente o “empobrecimento do conceito de gestão” e o facto de não reconhecer as tarefas, propósitos e condições diferenciadas na gestão do setor público, face ao privado (ibid:144). Daí decorrem, na sua perspetiva, quatro consequências negativas do esvaziamento do Estado, nomeadamente a fragmentação, a maior dificuldade de responsabilização, o declínio das capacidades centrais de coordenação e, mesmo, “catástrofes sociais”.
20. Outros autores centram mais a sua crítica à NGP na dimensão ética, por exemplo, no facto de os três “E” da NGP (Economia, Eficiência e Eficácia) terem substituído os três “C” da administração tradicional (Conduta, Código de ética e Cultura) (Samier, 2005:82) ou que a eficiência não é tudo, sendo importante defender um leque alargado de valores na gestão pública, que estavam presentes na “ética burocrática” (Gay, 2000). Uma das perspetivas mais interessantes na crítica à NGP, é desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2007) que coloca o acento tónico na ideia de que mais importante do que dirigir (*steer*) é servir (*serve*). Os autores usam mesmo como provocação no seu subtítulo “*serving not steering*” face ao “*steering not rowing*” de Osborne e Glaber, (1992) e afirmam que os destinatários desse serviço são “cidadãos” e não “consumidores” ou “clientes”. Estes autores procuram recolocar no centro o conceito de “interesse público” e valorizar a cidadania, mais do que o empreendedorismo.
21. A par com a NGP, ascende a formulação do conceito de “governança em rede”. Vários autores têm influência nesta dinâmica, sendo Manuel Castells, com a sua obra “A Sociedade em rede” (1999), um deles. Apesar de não estar focada

especificamente no impacto da “governança em rede”, a obra contextualiza o “pano de fundo” de uma sociedade em mutação, pelo efeito das redes e dos fluxos, que desenham a nova Sociedade de Informação, com profundas transformações na economia, na sociedade e na cultura.

22. As redes potenciaram-se pela tecnologia e evidenciam uma enorme capacidade para a resolução de problemas sociais. Oferecem potencial de inovação, flexibilidade, rapidez, descentralização e a possibilidade de os governos de se focarem na sua missão central, delegando o que não é essencial (Goldsmith e Eggers, 2004). Mas também há desvantagens: a força da rede é a do seu elo mais fraco e o bom funcionamento de uma governança em rede é muito exigente, requerendo qualificações profissionais diferenciadas e uma cultura organizacional exigente que permita alinhar objetivos, providenciar fiscalização, gerir conflitos de comunicação, coordenar múltiplos parceiros, equilibrar a tensão entre colaboração e competição e resolver deficiências de informação (ibid:52).
23. A gestão de redes complexas no setor público, que na obra de Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) é analisada com detalhe, evidencia o seu potencial para a inovação nas “redes de políticas” (*policy networks*) - que “ligam políticas públicas no seu contexto estratégico e institucional: atores públicos, semipúblicos e privados participam em determinados campos de política pública”.
24. Uma outra dimensão de “governança em rede” que importa reter é que esta está longe de ser uma questão tecnológica. A disponibilidade para uma governança colaborativa, para além das fronteiras de cada instituição, constitui condição prévia e necessária para a governança em rede, tema abordado detalhadamente por autores como Sullivan e Skelcher (2002).
25. Entre vários trabalhos desenvolvidos em Portugal neste domínio, destacamos a obra *Governança pública em rede* (Neves, 2010) que apresenta uma extensa e fundamentada reflexão sobre um novo modelo de governação, identificando cinco dimensões finais: o tempo (imprevisibilidade, conjuntura, flexibilidade, adaptabilidade, inovação); a sociedade (democracia, cidadania, responsabilidade social; cidadãos, organizações, empresas; necessidades, relações, mercados); o propósito (políticas, estratégias, prioridades; regulação,

fomento, prestação); níveis (internacional, comunitário, nacional, regional, local) e domínios (soberania, social, económico, território, conhecimento).

26. Antes ainda da teorização sobre “governança em rede” já existiam respostas institucionais integradas. No domínio da saúde, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde, propôs, desde os anos 80, um outro olhar sobre a “saúde em todas as políticas” (WHO, 2010) indo muito para além da visão restrita do tratamento da doença ou mesmo da sua prevenção, da responsabilidade exclusiva das estruturas e profissionais da saúde. Assumia-se que a Saúde tocava todos os sectores e que a sua promoção exigia uma política integrada (Mulgan, 2009).
27. Poderemos concluir que a burocracia já faz parte do passado? E que o futuro passa obrigatoriamente por variantes de governança em rede? Weber dizia que “uma vez plenamente estabelecida entre as estruturas sociais, a burocracia é de destruição difícil” (Weber, 1978). Provavelmente não imaginaria o quão verdadeira se tornou esta previsão. As alternativas vão e vêm, mas a burocracia permanece, ainda que com ajustamentos ou novos formatos. Nesse contexto, é provável que, na melhor das hipóteses, se verifique uma coexistência da governança integrada com a burocracia pois, como defende Mulgan, “a configuração futura da governança envolverá a combinação de estruturas hierárquicas verticais, particularmente para cumprir tarefas de longa duração, com linhas claras de gestão/responsabilidade em estruturas horizontais, para a definição de estratégia/execução de tarefas de curto-prazo.” (Mulgan, 2005).

1.3. Portugal 2020, o desafio da governação integrada

28. O nosso País tem beneficiado nas últimas décadas de relevantes quadros comunitários de apoio, com fundos estruturais europeus, tendo em vista o apoio ao seu desenvolvimento e modernização. A sua gestão ao longo do tempo, desde o 1º QCA até ao QREN, foi evoluindo de uma organização sectorial, por ministérios, com uma multiplicidade de Programas Operacionais, para uma abordagem temática e territorial, já muito evidente no QREN, com concentração em menor número de programas. Esse caminho reflete a opção consciente por políticas transversais que viabilizassem modelos de governação integrada.
29. Esta evolução está em linha com os princípios inspiradores da política europeia referente a fundos estruturais, onde o incentivo a políticas horizontais atravessa todos os documentos de referência. Para concretização dessa opção, surgem com destaque os princípios da parceria, da governação multinível, da igualdade e não discriminação e do desenvolvimento sustentável.
30. No entanto, nem sempre a visão expressa nos documentos comunitários é evidente na sua cultura organizacional e nas regras que impõe. Muitas vezes, a pulsão burocrática arrasa os princípios e torna difícil a execução de políticas verdadeiramente integradas, que ficam esmagadas por procedimentos e regulamentos ditados pela burocracia.
31. Olhando para o atual quadro de negociação do Acordo de Parceria, é evidente que se consolida a opção por áreas temáticas transversais (Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano, Sustentabilidade e eficiência no uso de recursos) e por abordagens territoriais, em torno de Programas Operacionais Regionais. Desta forma, é evidente que há uma aposta estruturante que não só viabiliza modelos de governação integrada, como obriga à sua existência, pois constituem condição necessária para o sucesso desta abordagem estratégica. Manter apenas o modelo burocrático de silos, com baixa capacidade colaborativa entre ministérios e entre o Estado, Empresas e Sociedade civil conduzirá, no mínimo, a uma baixa eficácia e eficiência da utilização dos recursos colocados ao dispor do País.

32. A opção expressa na fusão dos vários organismos na nova Agência para o Desenvolvimento e Coesão, alinhada com os objetivos de maior coordenação e integração, arrasta consigo um enorme desafio de governação integrada. Não chega a decisão legislativa e administrativa de fundir organismos, nem a estruturação do organigrama correspondente. Manter a cultura burocrática dominante numa estrutura que tem uma missão essencial de integração pode representar uma “bomba-relógio” perigosa.
33. “Portugal 2020” é, pois, uma oportunidade que não se pode perder. Os recursos que irão ser disponibilizados constituem uma das únicas alavancas de investimento e crescimento de que dispomos. Saber dar um sentido estratégico a esta oportunidade, optando por um modelo de governação adequado aos desafios da segunda década do século XXI, torna-se vital. Trata-se não só de escolher bem as prioridades temáticas e territoriais onde investir, mas sobretudo de garantir uma administração dos recursos que promova uma transformação da cultura organizacional do Estado, das empresas e da própria sociedade civil. Se não formos capazes de transformar a cultura organizacional, dissiparemos recursos que assim não serão verdadeiramente transformadores, nem indutores de desenvolvimento sustentável.

II. Governação integrada (GovInt)

2.1. Conceito

34. A governação integrada é definida como:

"...uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada(...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente, tendo em vista um objetivo comum" (Bogdanor, 2005).

35. Com forte influência do universo anglo-saxónico, conceitos como *"joined-up government"* (Bogdanor, 2005; Mulgan, 2009; Dunleavy 2010) ou *"holistic governance"* (Perry 6 et al, 2002) ou ainda *"Whole-of-Government approach"* (Christiansen, 2007) têm sido objeto de reflexão académica e de investigação científica que, apesar de recente, nos dá uma perspetiva sólida deste modelo. Encontram-se ainda na literatura outras referências como *"horizontal government"* (da experiência canadiana) ou *"integrated government"* (da visão neo-zelandesa). Nesta abordagem, para simplificação de nomenclatura, usaremos sempre a tradução de *"governação integrada"*.

36. Note-se, no entanto, que o desafio de coordenação de políticas e de intervenção das diferentes instituições da administração pública é recorrentemente referido ao longo da história e todos os responsáveis políticos clamam desde sempre por maior coordenação (Perri 6, 2005; Mulgan, 2005).

37. A coordenação visa responder a três grandes preocupações (Hood, 2005):

- a. as redundâncias, onde a mesma atividade é desenvolvida por duas ou mais unidades desnecessariamente;
- b. as lacunas, onde uma ação necessária não é desenvolvida por ninguém;
- c. as incoerências, em que políticas públicas que afetam os mesmos destinatários têm objetivos conflitantes.

38. O modelo de governação integrada teve particular aplicação recente na administração Blair, no Reino Unido, a partir de 1997, (ver anexo) com a designação de *"Joined-up government"*, tendo-se transformado no grande tema da sua governação (Perri 6, 2005). Contrastava com a Nova Gestão Pública, por tentar uma abordagem mais holística e procurava aplicar para a reforma dos serviços públicos, não só a lógica da economia (como na NGP) mas também as perspetivas de outras ciências sociais, especialmente a Sociologia e as Teorias da cultura.
- A governação integrada é um meio para atingir um fim, e não um fim em si mesmo.*
39. Tendo em conta a análise da experiência inglesa, na transição de século, podem identificar-se alguns traços da GovInt (Mulgan, 2005):
- a) *Tornar a governação mais focada nos resultados.*
 - b) *O nascimento de unidades de operacionalização de políticas (como a Social Exclusion Unit ou a Performance and Innovation Unit) no centro da governação para analisar problemas e propor soluções, livres dos interesses departamentais verticais.*
 - c) *O advento de serviços de governação integrada em torno de temas críticos (sem-abrigo, crianças, ..)*
 - d) *A criação de orçamentos integrados*
 - e) *A nomeação de ministros com portfolios transversais*
 - f) *A consolidação de estruturas locais de governação integrada*
 - g) *A criação de novas funções transversais*
 - h) *Aproximação integrada a áreas chave dos serviços (como IT)*
 - i) *A criação de novas funções no staff de primeira linha de contato integrado com diferentes públicos.*
 - j) *Revisão regular das políticas transversais*
 - k) *Novas abordagens à organização da aprendizagem e do conhecimento.*
40. A GovInt não é uma realidade simples. Tem vários gradientes que vão da simples ligação em rede, até níveis superiores de coordenação, de cooperação e de colaboração. O incremento na formalização da relação, no grau de partilha de recursos e de objetivos, bem como de riscos e de recompensas dita a diferença nesse *continuum*.

41. Esta abordagem de governação integrada nasce com a preocupação de maior eficácia nos serviços públicos e é impulsionada pelo desafio colocado pelos “wicked problems” (problemas complexos), para os quais não há uma solução fácil, quer pela incerteza/desacordo na própria definição do problema ou na definição das causas (como por exemplo, a exclusão social, a toxicodependência e o crime). Estes problemas estão muito enraizados e são profundamente resistentes à abordagem tradicional de departamentos (Perri 6, et al, 2002; Bogdnor, 2005; Mulgan, 2009).

42. Na perspetiva de Mulgan (2005) a ascensão da relevância da governação integrada nos finais dos anos 90, em Inglaterra, decorre da conjugação de alguns fatores relevantes:

A GovInt pode ser organizada em função de um tema, um território, um público-alvo ou serviço integrado. Pode estar na esfera económica, ambiental ou social.

"1. Muitos dos problemas que preocuparam a nova governação – pobreza, competitividade, família e ambiente – não podiam ser facilmente resolvidos pelas estruturas ou ferramentas existentes. Exigiam novas formas organizativas mais adequadas ao problema em questão.

2. A NGP dos anos 80 teve sucesso no encorajamento de uma governação mais focada, mais organizada em torno de alvos e performance e mais orientada pelas forças do mercado. No entanto, do outro lado da moeda, a NGP teve dificuldade em lidar com os problemas mais complexos, com a sua passagem de uns departamentos para outros, com uma partilha pobre de conhecimento e com a fraca integração do potencial da internet.

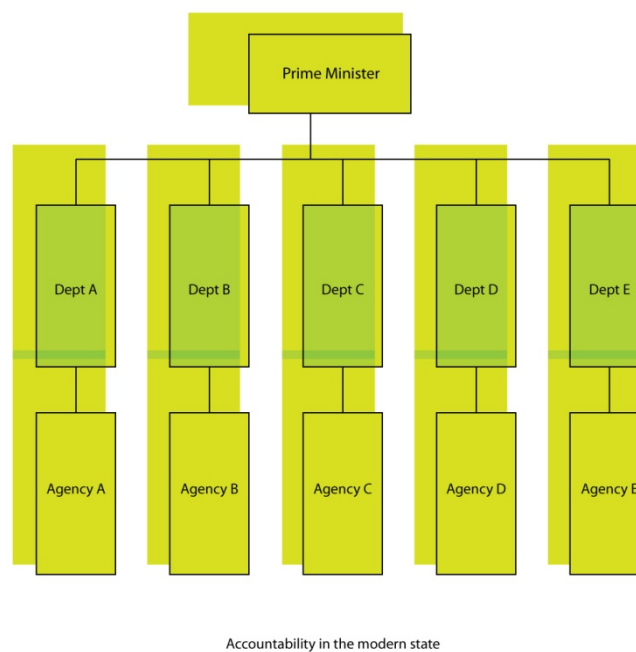
3. Houve um rápido crescimento da evidência empírica acerca da interligação dos problemas.

4. Houve um rápido progresso na tecnologia e nas técnicas organizacionais, acima de tudo as rápidas reduções nos custos da comunicação horizontal e coordenação.

5. A influência do consumo significa que os cidadãos exigem serviços que correspondam melhor às suas necessidades e não encontram essa resposta nos serviços tradicionais.

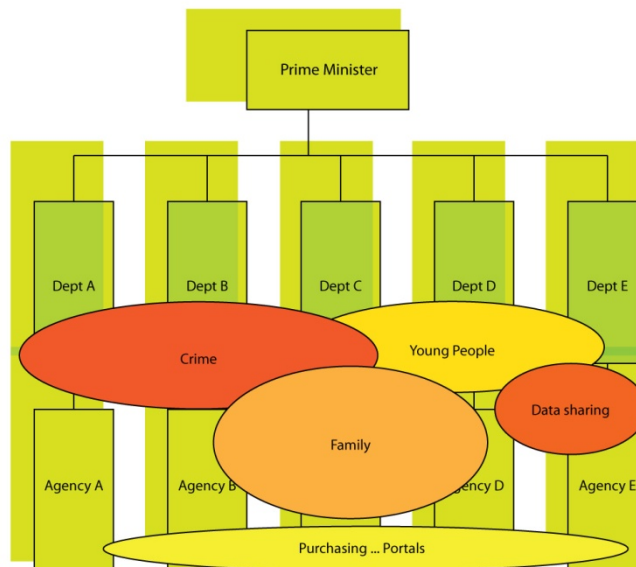
6. Houve uma importante mudança da atenção intelectual de modelos atomizados de pensamento que dominaram a primeira metade do século XX, para o modelo de pensamento sistémico."

43. O conceito da governação integrada, em esquema simplificado, por contraposição ao modelo clássico burocrático, de silos verticais, pode ser desenhado desta forma (Mulgan, 2009):



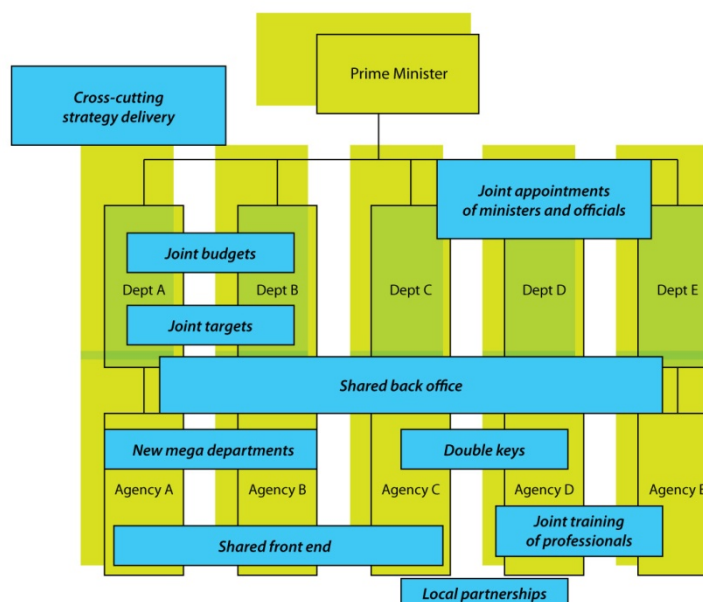
(I)

Quadro I– Organigrama de um modelo burocrático (I) e de um modelo de governação integrada (III)
impulsionado pela necessidade de resposta a problemas complexos (II)



Shaping government around problems and issues

(II)



Organizing joined-up government

44. Retomando o problema da pobreza, referenciado anteriormente como um exemplo de problema complexo, uma solução de governação integrada exige uma abordagem intersectorial que contemple, pelo menos, as seguintes dimensões:

Governação Integrada



45. É interessante referir uma outra abordagem à necessidade de uma governação integrada, agora não no sentido específico da coordenação e integração de políticas e de instituições, mas sim na necessidade de mediar vários interesses e conflitos:

"A Administração Pública moderna passou a apresentar-se como mediador de variáveis de diversidade, procurando a solução dos conflitos e a promoção da colaboração inter-atores. Neste sentido a reforma administrativa poderá ser encarada como um projeto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos atores, dos seus comportamentos e das suas expectativas, de forma a que se possam servir todos sem arbítrios". (Madureira e Rodrigues, 2006)

46. A GovInt pode acontecer a partir de vários ângulos de abordagem, que exigem diferentes tipos de estratégias de integração:

<i>Novas formas de trabalhar atravessando organizações</i>	<i>Novos tipos de organização</i>	<i>Novas formas de controlo e incentivos</i>	<i>Novos serviços integrados</i>
<i>Integrados por...</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Liderança partilhada</i> • <i>Orçamentos conjuntos</i> • <i>Estruturas fundidas</i> • <i>Equipas conjuntas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cultura e valores</i> • <i>Informação</i> • <i>Formação</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Objetivos comuns partilhados</i> • <i>Medidas de desempenho</i> • <i>Regulação</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Consulta/Envolvimento conjunto</i> • <i>Partilha de foco nos clientes</i> • <i>Partilha de interface com clientes</i>

(Ling, 2002)

47. Para desenvolver modelos de governação integrada é necessário ter recursos humanos aptos para essa missão. Os gestores e equipas técnicas de GovInt necessitam ter um leque de competências maior do que as competências técnicas tradicionais. Gestores de GovInt precisam de gostar de correr riscos, de tolerar a ambiguidade e a incerteza e atuar como mediadores, devendo ser peritos em “construção de confiança” (Jackson & Stainsby, 2000). Outras competências (Allen, 2006; Pollitt, 2003) são exigidas, tais como:

(1)comunicar rápida e antecipadamente, com uma audiência ampla;

(2)gerir relações complexas, com capacidade de mediação e negociação, bem como paciência e criatividade;

(3)compreender o contexto mais abrangente.

48. O desenvolvimento de projetos de GovInt exige capacidade de construir pontes entre organizações e pessoas, ultrapassando as limitações impostas pelas fronteiras institucionais e pelos preconceitos pessoais. A literatura anglo-saxónica fala recorrentemente do perfil de “*boundary-spanners*”. Não havendo tradução fácil para português, usaremos como sinónimo a expressão “mediadores”.

Alguns autores avançam com a descrição detalhada do perfil adequado:

Qualificações <ul style="list-style-type: none"> • Curso universitário/Licenciatura • Pós-graduação (recomendável)
Conhecimento <ul style="list-style-type: none"> • Reconhecimento da importância de ambientes multiorganizacionais • Compreensão do processo político • Entendimento de contextos organizacionais diferentes • Algum conhecimento transdisciplinar
Experiência <ul style="list-style-type: none"> • Experiência de trabalho em ambientes multiorganizacionais • Experiência intersectorial • Experiência de trabalho em áreas políticas e organizacionais de diferentes tipos
Competências <ul style="list-style-type: none"> • <i>Networking</i> • Negociação e resolução de conflitos • Cultivo e manutenção de relações interpessoais efetivas • Capacidade em estabelecer relações e culturas de confiança • Comunicação eficaz • Capacidade para trabalhar em equipa e grupo • Sentido crítico para lidar com complexidade elevada • Inovador, criativo e empreendedor • Capacidade de planeamento e de coordenação • Trabalhar confortavelmente com diversidade cultural, profissional e organizacional • Capacidade para gerir responsabilidades múltiplas • Capacidade para trabalhar em diferentes modelos de governação • Capacidade de persuasão bem desenvolvida
Atributos pessoais <ul style="list-style-type: none"> • Tolerar a ambiguidade, correr riscos, autoconfiante, respeitável, agradável, diplomático, honesto e comprometido, paciente e perseverante <p><i>Williams, P. (2012) Collaboration in Public Policy and Practice – Perspectives on boundary spanners, University of Bristol: The Policy Press</i></p>

2.2. Bloqueios à GovInt

49. Os principais bloqueios à governação integrada resultam da **pesada herança da cultura burocrática**, mesmo em países onde esta não teve o seu expoente máximo. Entre as suas várias consequências, provavelmente a mais relevante é a mentalidade de “**silo**” que as estruturas verticalizadas, hierarquizadas e com fronteiras muito bem definidas, exibem. Mulgan (2005) refere também que este modelo de “silo” desvia os esforços governamentais de certas atividades, como p.e. a prevenção e, no pior cenário, incentiva os departamentos a “atirarem” os problemas de uns para os outros.
50. **A natureza burocrática dos regulamentos e procedimentos** na administração pública, mais focados em correção processual do que medida da eficácia, conflituam e colocam obstáculos ao funcionamento em GovInt.
51. Segundo Page, há cinco dimensões geradoras de bloqueios a ter em conta (Page, 2005):

Bloqueio	Porquê	Potencial de conflito
Proteção da “minha Quinta”.	As partes envolvidas querem manter ou alargar o leque de responsabilidade do seu dept.	Alto
Proteção do orçamento.	As partes envolvidas querem manter total controlo sobre o seu dinheiro.	Alto
Subjetividade burocrática.	Diferentes dept. veem o mesmo problema a partir de diferentes perspetivas.	Alto
Ignorância	Falta de consciência sobre o facto de outros dept. terem interesse em temas comuns com o seu portfolio.	Baixo
Incompatibilidade	Razões técnicas de incompatibilidade de sistemas	Baixo

52. Outro autor, Perri 6 (2002) estrutura os obstáculos ao trabalho holístico da seguinte forma:

<i>Obstáculo</i>	<i>Justificação</i>	<i>Exemplos</i>
autoridade	não é permitido...	sem poder legal; sem receita orçamental; viola a lei e.g., proteção de dados; dados com diferentes níveis de confidencialidade; ultrapassa as competências do contabilista; não se podem reescrever os contratos
legitimidade	não deve...	outras organizações lideradas por políticos não eleitos; os resultados não são imediatos, tangíveis e visíveis para o público
capacidade	não pode...	falta de competências administrativas/gestão para "gerir fora de controlo"; base de recursos não é suficientemente grande
prioridade	não é preciso...	"olhar pelo serviço" vem em primeiro lugar; demora muito tempo; "não posso planear com tanta antecedência quando há assuntos mais urgentes"; o orçamento é muito escasso para merecer o esforço; não pode dispensar este indivíduo fundamental
inércia, perda de controlo	não consegue..	medo profissional ou político de perder poder, controlo sobre o orçamento, tomada de decisões; orgulho nos serviços que já existem; perda de oportunidades de carreira, promoções, prémios e reputação
negociação	a não ser que...	são necessários acordos paralelos com "barões" os quais não podemos permitir ou estabelecer
risco	é melhor não...	ameaça a estabilidade, a sobrevivência e a aceitação pública; o primeiro revés é visto como uma prova de que o objetivo foi mal elaborado; iria prejudicar o nosso sistema de prestação de contas ou o controlo da despesa existente
perversidade, futilidade	não vai funcionar..	a integração é irrelevante para os objetivos políticos ou pode prejudicá-los
dificuldade	não consigo ver como...	as fronteiras/limites não coincidem; não consegue resolver problemas a nível das leis laborais; não consegue criar estruturas de prestação de contas apropriadas; as organizações têm culturas e tempos/prazos diferentes; indicadores de desempenho incompatíveis; sistemas de informação e de dados padronizados incompatíveis

53. Muitas vezes confunde-se GovInt com a simples **sobreposição de visões parcelares de vários parceiros** em torno de um projeto. Sendo indispensável começar por esses contributos parciais, eles não correspondem ainda ao



desejado, pois é necessário dar-lhes coerência e unidade. Sem isso, a GovInt pode ficar bloqueada.

54. A GovInt exige forte capital social, sustentado em vínculos de **confiança** entre instituições e entre os cidadãos e as instituições (e vice-versa) e num sólido sentido de objetivo comum, orientado para o serviço ao cidadão. Em contextos socioeconômicos em que a confiança está fortemente minada, a desconfiança impera e falta um desígnio comum, torna-se mais difícil haver um ambiente favorável ao desenvolvimento deste modelo. Mas, simultaneamente, mais do que nunca, é um momento em que é essencial apostar na GovInt porque, se vencida a resistência inicial, pode gerar novos índices de confiança.
55. Um bloqueio típico à GovInt é a **ausência de recursos suficientes e adequados**. Tal como noutros modelos há um conjunto de requisitos necessários, sem os quais é impossível concretizar uma intervenção eficaz. Essa exigência, quer ao nível quantitativo (p.exº. orçamento disponível ou pessoas afetas ao projeto) quer ao nível qualitativo (p.exº. perfil dos líderes ou autonomia de decisão), deve ser equacionada desde o início para que não se gerem equívocos e falsas expetativas.
56. **A gestão de interesses e de protagonismos** constitui, em qualquer organização, um dos maiores desafios. Em contexto colaborativo, que exige obrigatoriamente uma maior dispersão e repartição de protagonismo, bem como a conciliação de interesses distintos e potencialmente conflitantes, torna-se usual ter neste item um dos maiores obstáculos – evidente ou silencioso – ao sucesso do projeto de GovInt.
57. **Ignorar o ponto de vista de outros stakeholders**, por dolo ou negligência, constitui, mais cedo ou mais tarde, um obstáculo significativo à GovInt.
58. **A integração tem custos antes de ter proveitos**. Esses custos são financeiros e humanos e são evidentes, quer nos custos com pessoal e sistemas de suporte, quer nos custos de arranque, que sendo impactantes, decrescem com o tempo (Leutz, 1999) .
59. **"A tua integração é a minha fragmentação"**. Esta dinâmica reflete um grande obstáculo pois um empenhamento institucional em GovInt



corresponde a uma maior pressão sobre as equipas que são mobilizadas para novas tarefas mais complexas, o que exige mais formação e especialização, tempo e esforço, sem que os recursos expandam. (Leutz, 1999).

60. Como a GovInt aborda temas complexos e difíceis, exige um **esforço adicional de mobilização colaborativa e demora a apresentar resultados**, representa uma “carga de trabalhos” que facilmente desmobiliza os atores institucionais a abraçar um projeto desta natureza, ainda antes deste começar.
61. A necessidade de mobilizar recursos financeiros próprios para projetos de GovInt **compete e conflitua** muitas vezes com a intenção prévia de aplicação clássica de fundos em programas específicos do próprio Ministério/Agência.
62. A **pressão para os resultados definitivos de curto prazo** em problemas que só podem ser abordados numa perspetiva de médio-longo prazo cria uma frustração injustificada que pode bloquear e fazer descreer no modelo.
63. Os **mecanismos de controlo** para projetos de GovInt que permitam não só avaliar o alcance de resultados, como o contributo (quota-parte) de cada um dos intervenientes para o sucesso final são, no mínimo, **complexos e ainda incipientes**.
64. O **medo de perda de poder** e a falta **de motivação das pessoas envolvidas** para um trabalho colaborativo, por erros de casting ou por desmobilização/desencanto, constituem os maiores obstáculos, revelando-se os mais difíceis de ultrapassar.

2.3. Facilitadores de GovInt

65. No quadro ideal, a adesão a um modelo de governação integrada deve ser voluntária, porque convicta e consciente das suas vantagens. No entanto, no momento de arranque, deve considerar-se a possibilidade de introduzir mecanismos de obrigatoriedade de modelos de governação integrada, p. ex^o para acesso a candidaturas específicas, como as dos fundos estruturais.

O Programa Escolhas obriga, desde 2004, a que as candidaturas apresentadas tenham o suporte de um consórcio. Recentemente o Programa Cidadania Ativa, nos grandes projetos, optou pela mesma via, com o incentivo à consolidação de parcerias.

66. Como em qualquer política pública, depois definidos o objetivo comum e as tarefas, devem ser estabelecidos incentivos e prémios que constituem um elemento chave para o sucesso da GovInt. No entanto, importa ter consciência que não nos referimos exclusivamente (nem primordialmente) a prémios pecuniários ou de simples ascensão na carreira. Dimensões simbólicas de reconhecimento público e entre os pares, dando visibilidade e evidenciando o seu contributo para a prossecução com sucesso do projeto definido é porventura ainda mais importante.

67. A GovInt não é sempre a solução adequada para qualquer problemática, como panaceia universal. Saber escolher quando, onde e como aplicar soluções de GovInt é um dos talentos políticos essenciais para o sucesso.

68. Todo o envolvimento de parceiros conducente a uma apropriação (*ownership*) do projeto constitui um facilitador relevante, que é sinalizado pela assunção do “nosso projeto” em vez de “o vosso projeto” (ver documento “Roteiro para um modelo de governação integrada).

2.4. Críticas

69. A GovInt é criticada pelas limitações de abrangência no tempo e nos departamentos. Pode ter-se “alguma governação integrada todo o tempo, ou toda a governação em modo holístico algum tempo; mas não se pode ter governação integrada todo o tempo.” (Hood, 2005). Por isso, historicamente, as referências mais próximas de modelos de governação integrada ocorreram em períodos de guerras, fomes ou epidemias, em que foi necessário uma coordenação muito forte perante uma crise grave.
70. Uma das críticas mais recorrentes à GovInt é o consumo excessivo de tempo, sem os resultados correspondentes. Com efeito, os processos de GovInt têm uma fase inicial de construção da parceria em que se consome tempo e energia, sem resultados evidentes. A sensação é que não se está a avançar, por não se tornar visível algum resultado do esforço feito. No entanto, se o processo estiver a ser bem conduzido, a seguir a esse momento, dá-se uma aceleração de resultados e impactos, que são normalmente mais sólidos e sustentáveis que em iniciativas fragmentadas. Alguns autores referem a “curva em S” para descrever este fenómeno.
71. A proliferação de comissões e grupos de trabalho ou a realização de reuniões sem fim – em número e em extensão – constitui outra crítica habitual aos modelos de GovInt. Na verdade, há muitas vezes o risco de que tal aconteça, sem a correspondente eficácia desejada, pelo que os líderes de GovInt devem estar sempre muito atentos quanto à necessidade efetiva de novas plataformas, bem como à gestão eficiente de reuniões.
72. Por outro lado, tentar promover GovInt a qualquer preço, entre áreas que em nada se tocam e com as quais não faria sentido criar qualquer integração de governação, como por exemplo o departamento que gere os subsídios para a arte e o que gere as licenças de pesca, pode gerar situações absurdas (Page, 2005).

73. As críticas à governação integrada revelam matizes diferentes, consoante a perspectiva de referência de quem as faz. O olhar do referencial burocrático defende o princípio “cada um no seu sítio”, com unidades que devem operar independentemente, pelo menos para determinados fins, cada um com os seus recursos financeiros, sistemas de TI e estrutura de comando próprio. Acrescentam ainda que a sua perspectiva burocrática facilita a especialização, a capacidade de gestão e a capacidade de resposta ao consumidor, bem como faz melhorar as possibilidades de controlo legal e operativo, tornando mais fácil remediar os erros de governação. Finalmente, sublinham que dessa forma melhoram a robustez e a qualidade da informação. (Hood, 2005)
74. Já os defensores da NGP veem na governação integrada o risco de diluição das responsabilidades dos funcionários e dos departamentos, por via da sua partilha, bem como sublinham que os incentivos e desincentivos “morais” da governação integrada não são os adequados, acreditando mais na força da natureza financeira desses incentivos.
75. Em termos operacionais, a governação integrada não funciona, na perspectiva de Mulgan (2005), quando:
- não há uma clarificação suficiente das tarefas críticas;
 - quando a autoridade está dissipada em vez de distribuída;
 - quando o sentido de missão não é largamente partilhado;
 - quando não há força suficiente para contrariar as culturas enraizadas em muitos departamentos

III. Fatores críticos de sucesso da GovInt³

76. A revisão da literatura, as entrevistas com observadores privilegiados e os grupos de discussão (ver Nota metodológica) permitiram identificar uma dimensão chave – a cooperação/colaboração - para a governação integrada, sustentada em quatro pilares de suporte:



³ Neste capítulo "Fatores críticos de sucesso", para facilitar uma leitura isolada de cada segmento, repete-se e reforça-se o enquadramento, ainda que alguns aspetos possam já ter sido referidos anteriormente.

3.1. Cooperação / Colaboração

A emergência da Cooperação e da Colaboração

77. A cooperação e a colaboração entre o governo central e as autoridades locais, entre os vários ministérios ou entre vários agentes, tem sido o mote para vários estudos nas últimas décadas e é considerado no presente documento de trabalho o eixo central de uma governação integrada que, ou é colaborativa, ou não existirá.
78. Como já foi referido, os problemas das sociedades atuais são cada vez mais complexos. Uma abordagem unitária ou isolada, quer ao nível da área de conhecimento, quer da sua implementação, têm sido insuficientes para resolver estas questões. Temas como o aquecimento global, a violência, a exclusão social, a segurança ou a falta de qualificação das populações, deixaram de ser tratados de forma “isolada” e passaram a ser “integrados” no olhar (do ponto de vista institucional) e na prática (na implementação das soluções).
79. De uma abordagem uni-disciplinar, que se revelou ineficiente e limitada, passou-se a uma abordagem multi e interdisciplinar, trazendo as ciências sociais e humanas para o centro do desenho e da implementação das políticas públicas.
80. A abordagem linear a estes problemas, para além de pouco eficiente, levanta um conjunto de questões políticas que uma abordagem interdisciplinar, intersectorial e horizontal pode resolver. No entanto, o facto de este tipo de medidas só produzir efeito num longo-prazo, afasta por vezes o interesse dos protagonistas políticos assumirem a sua responsabilidade. Provavelmente quem desenhou essas medidas já não terá “tempo político” para recolher os “louros” das suas ações, uma vez que elas se manifestam, normalmente, num período entre 5 a 10 anos, tempo em que poderá já não estar em exercício de funções.
81. Por outro lado, existe a questão do Poder local, fundamental na implementação das políticas no terreno, que pode não estar politicamente alinhado com o governo central e que pode levar a um menor esforço na sua aplicação. Também

aqui a questão da governação integrada tem sido muito útil para resolver este tipo de conflitos. A chamada do Poder local e das organizações da sociedade civil que trabalham no terreno, para juntamente com o governo central, desenhar e decidir como implementar medidas, tem sido um fator determinante de sucesso, desde logo por integrar vários saberes e práticas diferentes.

Os desafios da cooperação e da colaboração

82. A ideia de trabalhar conjuntamente na resolução de problemas complexos, embora seja cada vez mais aceite como única resposta possível a estas questões, levanta um conjunto de exigências. Não é fácil trabalhar em conjunto, mais ainda, quando se trata de organizações de diferentes dimensões, de diferentes saberes, de diferentes culturas e de diferentes sectores.
83. Cada organização tem a sua metodologia própria, os seus ritmos, as suas particularidades. Para que esteja verdadeiramente disposta a fazer um esforço adicional para se adaptar a uma nova metodologia, esta organização precisa de acreditar que o benefício que este esforço trará é um benefício que lhe faz sentido e que não conseguiria alcançar de forma isolada.
84. Para que seja possível uma verdadeira colaboração em torno de um objetivo é necessário que se construa **uma relação de confiança** entre os vários agentes, **de uma forte motivação entre eles, de enorme envolvência e de uma partilha equilibrada de poderes**. Uma organização não pode sentir que tem menos importância ou que as suas ideias pesam menos, nesta relação partilhada de direitos e deveres.
85. Por outro lado é fundamental que partilhem **uma visão conjunta** sobre o problema a tratar e sobre os objetivos a alcançar. É importante que se definam desde o início **as metas a atingir** e que se acorde sobre **as tarefas a executar por cada um dos parceiros**.
86. Se as premissas estiverem claras, os objetivos bem definidos, as tarefas bem delineadas e as metas a alcançar forem realistas, o potencial de sucesso é enorme. Existirá uma maior facilidade na resolução de conflitos, e um benefício

para todos, havendo ganhos de “influência política” para as organizações envolvidas.

Fatores de sucesso na cooperação/colaboração

87. O perfil das organizações e dos indivíduos na construção de parcerias de sucesso é essencial. Existe um conjunto de fatores chave para que as parcerias possam ser bem-sucedidas, quer ao nível individual quer ao nível das organizações

Fatores Chave para a Cooperação e Colaboração:

Objetivo Comum;
Compreensão conjunta das necessidades para as quais vão trabalhar;
Reconhecimento de que sozinhos não alcançariam resultados tão significativos;
Definição clara e realista dos resultados a atingir;
Definição clara das tarefas de cada organização;
Partilha equilibrada de poderes;
Capacidade de resolução de conflitos;
Maximização do poder e da influência em relação às políticas.

88. Os indivíduos determinantes num modelo colaborativo, são aqueles que, cumulativamente, apresentam as seguintes características:
- a) Entendem bem o enquadramento da situação, os problemas e as oportunidades que daí resultam;
 - b) Conhecem e compreendem os diferentes contextos e culturas das diferentes organizações;
 - c) Conhecem bem o seu papel e sabem executá-lo;
 - d) Podem ser coordenadores ou facilitadores, líderes, gestores, ou apoiantes;
 - e) São bons comunicadores;

- f) Capacidade de prever, antecipar e adaptar comportamentos;
- g) Ter uma atitude pró-ativa na antecipação de problemas e uma atitude criativa na sua resolução;
- h) Capacidade de trabalhar em rede;
- i) Capacidade de negociação, conciliando os vários interesses, ouvindo as várias partes interessadas, estabelecendo compromissos;
- j) Capacidade de resolução de conflitos, entendendo os vários lados da equação e propondo soluções adequadas sem ferir suscetibilidades;
- k) Capacidade de lidar com riscos e incertezas;
- l) Capacidade de resolver problemas;
- m) Capacidade de gestão de prioridades e de enfoque.

89. As características individuais serão, por si só, insuficientes se não houver uma cultura organizacional por detrás que lhes dê suporte. Assim, são indicados como fatores-chave determinantes para o sucesso das parcerias, organizações capazes de delegar responsabilidades para níveis mais próximos dos beneficiários e com:

- a) Grande foco na comunidade;
- b) Grande envolvimento dos beneficiários;
- c) Parcerias estratégicas fortes com outros parceiros;
- d) Mecanismos de ligação com diferentes comunidades;
- e) Serviços descentralizados;
- f) Relações internacionais importantes;
- g) Capacidade de perder alguma independência;
- h) Capacidade de aplicar os seus recursos em projetos com resultado incerto;

90. Para além das características mencionadas é importante que as organizações se sintam valorizadas em toda a cadeia de valor, ou seja, o resultado da parceria será tanto melhor quanto a sua envolvência desde a génese. As organizações devem ser chamadas a dar os seus contributos no desenho das medidas e não apenas para a sua implementação.

91. É importante atentar quanto à dualidade flexibilidade/controlo, uma vez que não se pode perder a coerência da própria organização. O facto de a gestão estar descentralizada tem que ser articulada com o objetivo e as linhas gerais da organização, sob pena de fragmentação e de perda de coerência interna.

92. Outra questão relevante que tem sido abordada ao longo de vários estudos prende-se com a colaboração dos cidadãos, em especial, dos grupos mais desfavorecidos. Por um lado, pela questão do aumento da lógica democrática da participação de todos os agentes envolvidos e por outro, pelo impacto que pode trazer no sucesso dos resultados.
93. Os autores destes estudos chamam, no entanto, a atenção para a forma como devem ser envolvidos os cidadãos, uma vez que o efeito que se pretende é o do aumento da autoestima, da confiança, do aproximar às metodologias de trabalho e do envolvimento sério na execução das medidas no terreno. Não sendo feito de forma honesta e com regras bem definidas, pode ter efeito contrário. Os cidadãos podem sentir-se usados, marginalizados ou mesmo excluídos. Esta questão é complexa e de difícil resolução.
94. Barr *et al* (2001) consideram que poder contar com líderes comunitários pode funcionar como catalisador de novas ideias e abordagens ao problema úteis na prestação de serviços às comunidades, embora tenham que estar bem definidos os seus papéis e os resultados esperados pelos mesmos.

A avaliação do impacto da cooperação/colaboração

95. É importante avaliar resultados, desde logo, para que se possa perceber o que funciona e o que não funciona. O objetivo das parcerias é alcançar resultados que devem ser pré-definidos no início da relação. Assim sendo, é fundamental avaliá-los e comunicá-los, de forma clara e perceptível a todos. Este é um dos temas que mais questões têm levantado ao longo dos últimos anos quando se fala de parcerias e de governação integrada (ver capítulo Monitorização e Avaliação).
96. Avaliar num ambiente dinâmico não é fácil, mais ainda numa lógica de vários parceiros onde cada um tem uma visão própria dos resultados alcançados. Acresce ainda o custo envolvido, pelo facto das políticas serem de longa duração.



97. Não existe um modelo único consensual para a avaliação de projetos em governação integrada e, pese embora, o custo seja elevado, e os tempos de avaliação longos, é consensual que é fundamental que se faça uma avaliação rigorosa deste trabalho, quer pela sua importância estratégica na melhoria dos resultados, quer pela credibilização dos processos.

3.2. Liderança

98. Os desafios permanentes da liderança incidem, entre outros aspetos, no alinhamento de três dimensões fundamentais: renovação estratégica, arquitetura de estrutura e de processos, e cultura organizacional, de modo a que elas se reforcem mutuamente no sentido de assegurar um superior desempenho da organização. As raízes do fracasso ou do não atingimento do desígnio estratégico de uma organização normalmente estão associadas à falha de, pelo menos, uma destas dimensões.
99. Ora, articular estas três dimensões de forma coordenada implica pensar em simultâneo as questões do processo e da substância, ou seja, responder ao mesmo tempo a imperativos de eficiência e de eficácia. Na realidade, a grande maioria dos recursos humanos do Governo/Administração Pública (AP) preocupam-se prioritariamente com o processo e melhorias de eficiência que traduzam o bom uso dos dinheiros públicos, num mecanismo que se auto perpetua em fazer cada vez melhor aquilo que já se faz. No entanto, as mudanças rápidas no meio envolvente da AP (como de resto, no de qualquer outra organização) fazem ressaltar ainda com mais acuidade que o mais importante é saber se a AP está a fazer o que deve fazer, ou seja, as escolhas certas. Escolher é a essência da atividade estratégica (Porter, 1996), quer no que diz respeito a objetivos, quer no que diz respeito a políticas, e consequentemente no que diz respeito à aplicação de recursos.
100. Como desviar o foco dos esforços das lideranças da AP do fazer bem (grau relativamente menor de necessidade de escolha) para o fazer o que se deve fazer (grau relativamente maior de necessidade de escolha) é um dos grandes desafios dos nossos tempos. Pressupõe uma componente empreendedora, no sentido de busca constante de novas oportunidades e consequente renovação estratégica da AP, no seio de uma estrutura organizacional de alguma forma marcada por uma cultura burocrática, em que por regra não existe a expectativa de que os recursos humanos no desempenho das suas funções excedam a definição formal dos seus papéis, e que é também, essa estrutura, muito complexa, de elevado grau de formalidade, centralizada e muito diferenciada verticalmente quanto aos níveis hierárquicos e respetivas capacidades de tomar decisões. Isto, quando os próprios profissionais da AP

reclamam tanto mais uma proximidade aos centros de decisão nos problemas que lhes dizem respeito, quanto as suas próprias qualificações vão aumentando.

101. Se já é difícil conseguir essa «mudança de agulha» nos problemas clássicos de articulação mais clara, o que dizer dos problemas complexos, em que logo à partida não há mecanismos organizacionais adequados e postos em prática que sirvam de base para a identificação da estratégia correta para o ataque ao problema.
102. A componente empreendedora referida requer uma liderança voltada para o desenvolvimento nos seguidores da capacidade de inovação, criatividade e *empowerment*. Isso implica o fomento da experimentação e uma tolerância ao erro que dificultam o exercício desse tipo de liderança na AP. Como ser um empreendedor à procura de oportunidades quando as missões com frequência são definidas por via legislativa? Quando as missões estão definidas de modo mais rígido, torna-se difícil querer que uma organização se reinvente e se recrie ao ritmo, e até por antecipação, das mudanças no meio envolvente, designadamente no que diz respeito aos problemas complexos.
103. Requer também uma liderança eficaz a detetar padrões, tanto através de julgamentos rápidos quanto de análises mais ponderadas. Em ambientes de rápida mudança, como são normalmente os dos problemas complexos, os benefícios da experiência têm de ser complementados com uma boa avaliação da componente da incerteza (Mulgan 2009).
104. Os problemas complexos de governação integrada, na vertente da programabilidade (alta – tarefas previsíveis, instruções detalhadas para o atingimento de objetivos; baixa – tarefas criativas, maior margem de manobra na decisão) tenderão a cair no lado da baixa programabilidade, enquanto na vertente da autonomia dos seguidores poderão encontrar pessoas de baixa ou alta capacidade para uma atuação autónoma. O estilo de liderança adequado será Consultivo/Participativo para baixa programabilidade e baixa autonomia e Consensual/*Laissez Faire* para baixa programabilidade e alta autonomia (Flamholtz e Randle 2007).

105. A escolha do estilo de liderança é também condicionada pela mudança de paradigma organizacional na AP, de organização complexa com postos de trabalho de conteúdo funcional simples para organizações mais simples (achatamento de hierarquias) mas com postos de trabalho de conteúdo funcional mais enriquecido e valorizado. Isso aponta para modelos organizacionais com maior exigência de flexibilidade, agilidade, versatilidade, velocidade, qualidade. O que implica uma forma de atuação mais baseada na polivalência de funções e multi-aptidões e processos organizacionais baseados em competências.
106. No entanto, o que é mais habitual na AP não é os líderes serem escolhidos em função do seu empenho em serem agentes de mudança ou pela experiência em liderar esforços de mudança em larga escala, mas sim em função da sua familiaridade com processos, da sua competência técnica, ou das suas conexões políticas, operando habitualmente em ambientes de pouca flexibilidade quanto a regras de aprovisionamento, recursos humanos e orçamentação, um conjunto de limitações que muitas vezes é apelidado de «camisa de forças» com impacto fortemente negativo e inibidor da capacidade de iniciativa.
107. Mas obviamente que mesmo nessas condições pouco facilitadoras há líderes que conseguem obter o suporte dos *stakeholders* chave, redirecionar os esforços dos seus colaboradores para novas missões, empreender reformas tão profundas que não possam ser subvertidas por forças adversas, e lançar as fundações para os passos seguintes de modo a que uma futura mudança de liderança não comprometa o progresso organizacional.
108. Características de liderança habitualmente associadas a essa capacidade de prevalecer perante um clima organizacional adverso incluem a capacidade de formular uma visão, o desenvolvimento de uma base de apoio suficientemente ampla, realismo na avaliação das realidades presentes, respeito pela complexidade dos objetivos e do modo de os atingir, estabelecimento de um caminho claro, e responsabilização dos membros da equipa pelos resultados e pelo empenho no esforço de mudança (Ostroff 2006).
109. No entanto, haverá sempre visões diferentes do que é liderar num contexto da AP, com o foco no desempenho técnico através de procedimentos

autorizados de uma forma eficiente, eficaz e legal, ou no desenvolvimento de seguidores que por sua vez façam o que tem de ser feito para obter resultados, ou no alinhamento da organização de uma forma transformacional para produzir a mudança adaptativa determinada pelo meio envolvente, ou no posicionamento de serviço ao interesse público (Van Wart 2003).

110. As incertezas e ambiguidades associadas aos problemas complexos de impacto transversal nas estruturas da governação e da AP, amplificam a dificuldade de ver claro sobretudo quando se pretende uma moldura normativa que possa ser mais operativa no ataque aos problemas. Nessa perspetiva, os problemas complexos de alguma forma se assemelham às situações de crise. E, de facto, quem poderá dizer que problemas transversais como a competitividade, a pobreza, a criminalidade, a natalidade, e outros não se revestem de elementos de crise, dada a sua gravidade e urgência? Aí o exercício da liderança assume contornos particulares que poderão ser extensivos aos problemas complexos. A começar pelas expectativas generalizadas de que os líderes «tomem conta do processo» e providenciem uma direção clara às operações no terreno. Na verdade a evidência empírica fornece um quadro bem diferente: as operações de crise são frequentemente multiorganizacionais, transjurisdicionais e redes de resposta policêntrica, pedindo uma coordenação lateral e não uma direcção e controle de sentido *top-down* (Boin e 't Hart 2003)
111. Temos então pressões importantes de sentido diverso e por vezes difíceis de conciliar, das quais uma das de maior tensão nas organizações é a necessidade de uma direção clara e o fomento de uma rápida inovação. Muitas vezes prevalece o desejo, que até se transforma em crença, por nos sentirmos mais confortáveis nesse ambiente, de que tudo esteja bem definido, incluindo oportunidades e ameaças. E que estas sejam traduzíveis na linguagem técnica familiar, passíveis de uma aplicação de competências desenvolvidas e sujeitas à aplicação de medidas de avaliação de desempenho objetivas e fiáveis.
112. Na realidade, as oportunidades e ameaças envolvidas nos problemas complexos são ambíguas e mutáveis, provavelmente cada vez mais ambíguas e mutáveis, exigindo capacidades projetivas, antecipação de cenários, respostas criativas e imaginativas. Conseguir dar respostas claras num «tabuleiro de jogo» confuso pressupõe uma comunicação explícita à

organização das «regras do jogo», isto é, de que as exigências do meio envolvente não dispensam em simultâneo a execução operacional (a criação de valor através da produção de bens ou serviços «palpáveis») e a inovação. Nesta linha, são perigos a evitar, entre outros, privilegiar a ação a todo o custo em detrimento da reflexão, e o ser escravo da experiência e das receitas de sucesso passado (Rashid, Edmonson, Leonard 2013).

113. Infelizmente, a progressão das organizações (da AP ou de outras, repita-se) nestes terrenos movediços não obedece à lógica linear desejável (visão do futuro / identificação dos agentes de mudança / comprometimento no esforço de mudança). Cada uma destas três dimensões oferece padrões de ambiguidade e tensão.
 - a. Na visão, entre a avaliação realista dos problemas, incluindo a sua previsível evolução, e a manutenção da «chama acesa» da possibilidade de sucesso apesar de todas as dificuldades.
 - b. Nos agentes de mudança, entre o delimitar do perímetro de quem é chamado a fazer parte da equipa, incluindo o assegurar da motivação para esses elementos atacarem o problema, e o lançar de pontes para além dessas fronteiras com os diferentes especialistas adicionais que se venham a mostrar necessários numa lógica de rede alargada.
 - c. No esforço de mudança, entre a liderança disciplinada, incluindo a coordenação da execução, e o fomento da inovação através da experiência e da aprendizagem.
114. A simultaneidade e sobreposição, e não lógica sequencial, reforça-se, destas três dimensões, obriga a uma mudança de matriz mental de ordenada e sequencial para dinâmica e interativa, em que a capacidade de viver bem com a ambiguidade será uma importante característica da liderança. Mas não tenhamos ilusões. Isso não será fácil quando grande parte das culturas organizacionais «conspiram» contra essa capacidade.
115. Acresce que o dinamismo da própria mudança, quer do ambiente quer do processo, acarreta novas descobertas que levam ao redesenhar da visão. Estes novos padrões implicam por sua vez novos mapas para o sucesso e a recomposição das equipas (Idem, ibidem).

116. Como então, neste ambiente caracterizado pela ambiguidade, turbulência e rápido ritmo de mudança, preservar a fidelidade às competências diferenciadoras de uma organização e não baralhar o desígnio estratégico de uma organização que possa ser alavancado para o futuro no aproveitamento de oportunidades (Hamel e Prahalad 1989) ? Uma pista poderá estar na consistência e fidelidade aos *core values*, com o máximo de inovação dentro das fronteiras definidas por esse perímetro (Collins e Porras 1996).

3.3. Participação

117. A mudança no sentido da governação integrada não implica necessariamente uma liderança única a partir das hierarquias tradicionais. A necessidade de envolvimento de um coletivo implica, portanto, uma abertura à totalidade dos *stakeholders*. Também não é algo que aconteça num laboratório e seja depois exportável para o seu exterior. Ela é tanto melhor sucedida quanto conta com os contributos de todos os que nela estão interessados. A coordenação de organizações diversas envolvidas na implementação de políticas públicas – implica torná-las unidades/partes de um sistema que estabeleça uma rede de relações de modo a alcançar os objetivos/efeitos desejados (policy outcome diferente de policy output) (James, 2006). A mudança para a governação integrada ensina-se, aprende-se, estimula-se e treina-se.
118. O conhecimento endógeno às organizações pode (deve) ser estimulado. Há a certeza de que não existe uma mudança ocasional que seja durável mas, ao invés, que só um processo organizado e persistente pode desafiar os dogmas e ortodoxias e preparar as organizações/instituições para uma mudança consistente. A empíria organizacional mostra que a mudança ocorrerá de forma vantajosa com contributos de todos aqueles que estão interessados nela. A inclusão de todos, sejam utentes, clientes, fornecedores, utilizadores de serviços ou prestadores de serviços deve ser complementada também pelo conhecimento com origem nos sectores produtores de conhecimento especializado (p. exº. universidades, politécnicos, fundações, associações da sociedade civil) ou com base numa comparabilidade com os seus concorrentes nacionais e internacionais.
119. Os *wicked problems* ou *problemas sociais complexos* devem ser abordados ao nível macro mas também ao nível territorial de ação. É no nível local de atuação que os problemas devem ser resolvidos através da coordenação entre os vários *stakeholders* (Kazepov, 2006). Estes podem ser diversificados, reportando a diferentes setores: público, privado, sociedade civil, terceiro setor, e devem associar-se na definição, implementação e avaliação das medidas e dos serviços. Uma das vantagens é a possibilidade de se criarem

sinergias entre diferentes áreas de intervenção (p. exº. políticas de emprego, medidas de ação social, políticas de habitação, saúde, etc.).

120. O recurso a parcerias locais, e/ou regionais é fundamental no sentido em que permite: a) identificar as dificuldades, as preocupações e os planos para o futuro de cada ator com responsabilidades num determinado domínio de atuação; b) mobilizar todos os recursos disponíveis em prol de uma estratégia integrada, que deverá ser aceite por todas as partes envolvidas, assente nas necessidades reais (das pessoas, dos locais) e expressa sob a forma de um compromisso formal (p. exº sob a forma de um Pacto); c) melhorar a integração e a coordenação de medidas em diversos domínios chave (p. exº. educação/formação, emprego, habitação); d) implementar medidas que possam servir como boas práticas (Valadas, 2006).
121. A intervenção ao nível sub-regional, inter-municipal pode ser vantajosa. É a este nível que deverá existir uma visão mais integrada dos problemas e das políticas e em que se torna possível reconhecer as potencialidades da intervenção de outros atores que não, exclusivamente, o Estado. Trata-se, por conseguinte, de uma escala de ação mais próxima dos cidadãos, em que políticas articuladas de emprego, habitação, etc. podem ser mais eficazes.
122. A tomada de consciência de que estamos perante um problema de tal forma grande que só se resolve com a colaboração de todos é essencial, não apenas para o lançamento do processo de solução, como para o seu desenvolvimento. Trata-se de definir um processo, a maioria das vezes um processo longo, e não de meros objetivos a atingir no curto prazo.
123. A deliberação sobre escolhas adequadas na gestão e formulação de políticas/ideias capazes de modificar os processos ou as instituições deve ser feita de forma clara, transparente e potenciando o envolvimento de todos os *stakeholders*. Existirá necessariamente uma partilha de recursos, de experiências e em que pode, inclusivamente, haver lugar a rupturas (com modos anteriores de funcionamento, etc.) o que pode gerar ansiedade nos actores envolvidos. O envolvimento de todos implica um projecto desenhado em torno de consensos e de prioridades partilhadas desde o início. O objetivo final deverá ser desenvolvido de acordo com o princípio da subsidiariedade (devolver a responsabilidade ao mais baixo nível de intervenção, isto é, ao nível

mais próximo das populações). Este deve ser instituído como princípio regulatório-chave.

124. Para que isso aconteça importa criar uma estrutura reticular de organizações/instituições/indivíduos em que todos os envolvidos se sentem parte da potencial solução. Uma equipa para um “projecto *wicked*” é composta por pessoas e especializações complementares. Não é um exército de clones mas um puzzle onde as peças se encaixam e complementam. A construção de uma equipa de projeto implica o envolvimento de atores diferentes, provenientes do sector público e privado, da sociedade civil e do terceiro sector, capazes de interagir no âmbito de objetivos comuns. Nessa interação, a governação integrada tenderá a criar um ambiente inclusivo para os atores menos fortes através de mecanismos de empoderamento ou de capacitação, de mediação entre as partes que estão em disputa, ou da criação de mecanismos de prestação de contas e de responsabilidade ou responsabilização.
125. Os princípios gerais de ação (p.exº. trabalho em parceria; diferenciação; inovação incremental; integração; governação inteligente; gestão criativa) promovem a integração de todos os *stakeholders* em torno de objetivos comuns, mas é necessário implementar estratégias comuns de ação e metas comuns para que o sucesso seja alcançável.
126. A coordenação entre os diferentes atores/instituições envolvidos/as é fundamental, de modo a evitar que trabalhem de forma independente e irracional (Kazepov, 2006). Um dos maiores desafios é mudar as mentalidades e promover relações fortes em que todos assumam uma responsabilidade partilhada, pois de outro modo, as falhas ou os atrasos podem ser sempre apontados “ao outro”. Isto revela-se tão ou mais complexo quanto mais diversificado e extenso é o número de instituições envolvidas (i.e. os objetivos, a linguagem e as relações são distintas). A governação deve ser um meio e não um fim no estabelecimento de ciclo virtuoso entre crescimento e inclusão” (Kazepov, 2006).
127. O individualismo institucionalista e a fraca experiência de trabalho em parceria existentes em Portugal, podem condicionar ou limitar os resultados. É fundamental reconstruir as bases para um trabalho em parceria. Outro obstáculo a considerar consiste na tendência centralizadora, associada à

promoção, em muitas circunstâncias, de um “falso empoderamento”, no sentido em que se delegam responsabilidades (p. exº. para o nível local de atuação) sem a correspondente transferência de recursos humanos e financeiros e/ou uma capacitação no sentido de potenciar a prossecução dos objetivos originais. Em Portugal, apesar de, nos últimos anos, assistirmos a um processo de delegação de competências em diversos domínios, as restrições a uma intervenção mais autónoma e substancial mantêm-se (Valadas, 2012).

128. Outro “perigo” detectado tem a ver com a sobreposição de interesses e de projetos, pessoais e organizacionais. Frequentemente, o “projeto” é apropriado por quem lidera e isso comporta riscos (p. exº. de “matar o projeto se as coisas não correm bem”) (Walsh, 1995). O comportamento egoístico destes actores é uma das possíveis fontes de ineficiência e desperdício. O trabalho em rede, que promove a articulação entre diferentes atores é fundamental.
129. Para isso é necessário formar e mobilizar “líderes” com carisma, capazes de ser respeitados por todos, pôr os bons talentos individuais a somarem-se e não a subtraírem-se. É importante promover um outro tipo de “cultura organizacional” que implica, nomeadamente: uma menor personalização da ação (são necessários líderes que saibam partilhar informação, delegar responsabilidades); revisão de posições rígidas/tradicionais e, em muitos casos, extremistas; capacidade de abertura; delegação e partilha de responsabilidades. Uma das formas de contornar esta dificuldade pode ser adequar os projetos, os objetivos a cada realidade organizacional e promover a partilha de responsabilidades, de objetivos e de compromissos.
130. É fundamental ultrapassar obstáculos de ordem eminentemente cultural que estão associados ao modo como a sociedade está organizada. O facto de, no nosso dia a dia, exercermos o nosso “pequeno poder” num espaço de ação relativamente circunscrito, seja no seio da família, do trabalho ou do lazer limita as nossas capacidades de captar e processar informação, de partilhar pontos de vista, de ultrapassar certo tipo de divisões. Complementarmente, existe também, em muitos casos, um problema de falta de liderança no sentido em que é preciso coordenar, cooperar, partilhar. Esta tarefa deve ser realizada por pessoas ou grupos de pessoas que, sendo reconhecidos por

todos, têm esse poder de se fazer respeitar e ser ouvidos, que possuem carisma.

131. A importância da liderança não pode ser descurada sendo um fator crucial de sucesso (Authority, 2007). Uma das vias para garantir o sucesso da articulação entre diferentes *stakeholders* pode implicar a identificação de “líderes capazes de atravessar fronteiras”. A estes deve ser reconhecido carisma e capacidade de liderança mas devem também possuir outras características inter-pessoais como seja: a prossecução, de forma energética, de dinâmicas inovadoras, assentes em conhecimento estruturado e intensivo que garantam a prosperidade das próprias organizações e a resolução dos problemas (Room, 2006).
132. Devemos ter presente que, frequentemente, as instituições intervenientes “no terreno” acolhem diferentes “atores” que perseguem os seus próprios “jogos” e/ou implementam as suas “agendas pessoais”. Se, em algumas situações, estes são chamados a cooperar, na generalidade dos casos, envolvem-se em relações de conflito (Room, 2006). Um dos desafios da governação integrada deverá ser gerir estas “agendas pessoais” de forma produtiva, canalizando os eventuais elementos inovadores que elas possam representar para projetos coletivos mais alargados e de maior amplitude temporal.
133. A GovInt visa enfrentar os problemas mais difíceis que, pela sua natureza, têm uma gama de atores com diferentes valores e estratégias conflituantes. Importa criar e sustentar expectativas realistas. É fundamental mobilizar os *stakeholders* em torno de projetos de renovação social e económica e não apenas de projetos de “curto prazo” que possam de uma forma esporádica e/ou pontual minorar os efeitos negativos dos problemas existentes. Devido à complexidade que os *wicked problems* representam, esta é uma dimensão importante que nos leva a enfatizar a ideia de que é necessário estabelecer um compromisso de (mais) longo prazo e também, a reconhecer a importância de se “ouvir as vozes das comunidades” (Room, 2006: 171).
134. Reconhece-se a importância de conhecer, através de representantes locais, os interesses e as necessidades das populações/dos destinatários das medidas. Estes poderão, por sua vez, estar representados em estruturas que visam

resolver problemas mais imediatos (p.exº. habitação, ação social) (Peixoto, 2013).

135. As características dos *wicked problems*, o seu elevado grau de complexidade podem suscitar oportunidades para a criação de diferentes vias e/ou linhas de atuação, mobilizadoras de diferentes recursos. Trata-se, por conseguinte, de um apelo a soluções inovadoras, adaptadas às necessidades, que devem incorporar um certo grau de agilidade e que podem gerar oportunidades de partilha de recursos, informação e objetivos, ao longo de toda a estrutura.
136. Importa ainda referir a importância da formação de lideranças, da capacitação dos atores envolvidos e da necessidade de promover a formação ao mais alto nível (e.g. aproveitando estruturas existentes como o INA, o CEFA, a rede de Ensino Superior e/ou outras escolas de estudos avançadas). A seleção de um grupo de profissionais de excelência e com elevada motivação e a supervisão da sua formação por um pequeno grupo de *project champions* num “modelo flexível” mas exigente e com incentivos contínuos à melhoria de desempenho pode ser relevante para o apoio a um modelo de GovInt.

Tarefas Chave dos “Project Champions”.

- Articular o propósito comum do grupo, os benefícios do sucesso e os custos do falhanço.
- Ajudar as partes a perceber que elas só podem coincidir no propósito identificado através de uma ação conjunta.
- Manter os líderes sénior informados acerca do progresso e das necessidades do grupo; pedir ajuda de uma forma seletiva.
- Ajudar a estabelecer os fatores colaborativos críticos (enunciados neste capítulo).
- Antecipar obstáculos; ajudar o grupo a enfrentar esses obstáculos.
- Dar “feedback” ao grupo sobre os progressos.
- Assegurar que cada membro é ouvido; jogar com os pontos fortes individuais de cada membro (ir ao encontro das necessidades do *eu*).
- Ajudar o grupo a celebrar os sucessos (ir ao encontro das necessidades do *nós*).
- Arriscar ocasionalmente quando surgem “momentos de verdade”.
- Ajudar os parceiros a lembrarem-se de que partilham um objetivo comum, especialmente quando os conflitos e as diferenças ameaçarem o progresso do projeto.
- Ajudar o grupo a usar métodos colaborativos na resolução de problemas e na tomada de decisões.
- Estabelecer confiança, esperança, persistência e resiliência.

Linden, R.M. (2010) *Leading across boundaries – Creating collaborative agencies in a network world*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.

3.4. Comunicação e TIC

Comunicação

137. A Comunicação tem sido apontada como um ingrediente vital para um eficaz trabalho em parceria, tendo atraído o interesse de muitos investigadores (Lacey, 2001).
138. A capacidade de comunicar, de dialogar com os outros, quer dentro da mesma organização, quer entre organizações, é um dos grandes desafios que se coloca, dado envolver, frequentemente, a tradução de diferentes códigos e valores pessoais e organizacionais (Perry 6 et al, 2002).
139. A deficiente ou inexistente comunicação é um dos bloqueios mais frequentemente apontados para o trabalho integrado, reclamando-se um maior investimento nesta área, quer das lideranças, quer dos atores do trabalho em parceria (ver Estudo de Caso CPCJ).
140. Neste processo de conseguir dialogar mais e melhor, os gestores têm referido a necessidade de novos canais de comunicação e influência, bem como da emergência de novas capacidades de trabalho que vão para além da mera obediência a indicações superiores: a capacidade de negociação, de “vender”, de influenciar. Entre as dificuldades que identificam no trabalho interagências, são apontadas as hierarquias e os canais de comunicação que dependem de cadeias de poder (ibidem).
141. O diálogo assume-se, assim, como um requisito para parcerias eficazes, alianças estratégicas e para o trabalho colaborativo. Para que tal seja possível é necessário consagrar o tempo necessário para que o diálogo tenha lugar, desde a fase inicial da construção das parcerias (ibidem)
142. Pese embora o diálogo seja um processo que requer mais tempo, a longo prazo ele traduz-se em ganhos, criando pontes e legitimidade, conducentes à construção de programas mais ambiciosos e sustentáveis.

143. O trabalho em parceria necessita, igualmente, de um grande investimento de tempo na criação e fortalecimento das relações (Linden, 2010). Alocar tempo para o estabelecimento dessas relações e ver esse investimento temporal como um ganho; reconhecer a validade do ponto de vista dos outros mesmo que não coincida com o nosso; estar disponível para ouvir e ajudar, são alguns dos ingredientes para a construção de laços de confiança, de relação, os quais assumem uma enorme importância para que a comunicação aconteça e seja fluida.
144. A confiança é tanto uma consequência de uma boa estratégia como, em muitos casos, uma condição necessária para a eficácia dessa mesma estratégia (Mulgan, 2009). A confiança surge assim como uma aliada na assunção de compromissos, uma questão fulcral quando falamos de trabalho em parceria. O trabalho em rede implica a construção de capital social, aprendizagens partilhadas, solução conjunta de problemas e negociação de todo um conjunto de preocupações pessoais, profissionais e organizacionais (Williams, 2012).
145. Os desafios de uma comunicação mais eficaz colocam-se igualmente para os governos, havendo exemplos de comunicação integrada que traduzem o congregar de esforços e recursos de departamentos, em prol de uma informação governamental concertada e mais impactante junto dos *media* e da opinião pública. Refira-se o exemplo do Governo Australiano, que nos Jogos Olímpicos de Sidney de 2000 e na Reunião de Chefes de Governo da Commonwealth (CHOGM), em março de 2002, adotou uma estratégia de comunicação integrada (Childs, 2005), envolvendo os diversos serviços informativos dos vários departamentos governamentais, para maximizar o impacto da comunicação nos *media* e na opinião pública em geral. Esta abordagem integrada implicou o trabalho em rede dos diversos serviços governamentais, com a liderança deste processo numa unidade fisicamente localizada junto do Gabinete do Primeiro Ministro. Esta estratégia, que passou também pela indicação de um porta-voz único para os *media*, responsável por toda a comunicação dos eventos, garantiu que a rede de informação dos vários departamentos se focasse apenas nos dados mais relevantes.
146. A aposta dos governos na comunicação, quer com os *media*, quer com a população tem igualmente subjacente uma questão de transparência e de *accountability*. Tal é o caso do governo finlandês que, desde 2006, adotou a

prática de inserir informação sobre o trabalho desenvolvido num sistema de reporte informático (internet), melhorando, assim, a transparência da administração pública finlandesa (Austero, 2006).

147. É fundamental a construção de uma estratégia de comunicação interna como um ativo gerador de confiança ao longo de todo o processo. O direito de os destinatários das medidas poderem ser ouvidos e poderem dialogar com outros *stakeholders* deve ser estabelecido e devem ser criadas múltiplas plataformas para que tal ocorra. Atores com diferentes culturas institucionais (p. exº. municípios, associações de empresários, empresas, organizações não-lucrativas, cooperativas, associações de voluntários) devem ser chamados a confrontar os seus métodos de atuação e a negociar uns com os outros. Deve existir partilha de informação, de objetivos, de conhecimento mas também de regras ou de responsabilidades. Deve considerar-se a possibilidade de os próprios destinatários das medidas serem envolvidos numa amplificação da sua capacidade de acesso à informação, conhecimento e aprendizagem institucional (*institutional learning*).

Tecnologias de Informação e Comunicação

148. As tecnologias de informação são simples instrumentos de concretização de políticas que se pretendem implementar, não devendo ser por isso encaradas como objetivos em si, mas como formas de ultrapassar problemas. Decorre do seu nome que servem para gerir informação – recolher, registar, processar e distribuir informação.
149. A gestão da informação é uma atividade milenar, mas as novas tecnologias permitem:
- gerir mais informação: a simples digitalização iniciada nos anos 70-80, associada mais recentemente ao aparecimento de soluções partilhadas de larga dimensão e baixo custo (*cloud*) e novos paradigmas de processamento também distribuído (algoritmos *MapReduce*), permite



tratar enormes quantidades de informação estruturada ("tabelada") e não-estruturada (mails, blogs, redes sociais, imagens, ...)

- gerir melhor: existem inúmeras soluções designadas muito genericamente por BPM (*business process management*) desenhadas especialmente para implementar fluxos de informação que permitam a visibilidade adequada aos interessados, em cada momento, fazendo fluir a informação entre diversos intervenientes (típicas soluções de *workflow*), recolhendo contributos ou decisões, e mantendo em bases de partilha as informações necessárias a um fim (documentos, gestão de projetos, gestão de resultados e incentivos). São cada vez mais frequentes as soluções designadas por colaborativas, que permitem o trabalho conjunto e simultâneo sobre os mesmos suportes de informação, usando ferramentas de comunicação digital (p. exº vídeo/voz, partilha de ecrãs)

- gerir de forma mais rápida: também por via tecnológica não há já limitações importantes a que a informação esteja disponível, de acordo com as regras pretendidas, em tempo-real; há aliás quem defenda que o processamento contínuo (por oposição ao processamento em lotes – *batches*) é mais resiliente.

Campos de utilização no âmbito da Governação Integrada

150. Há três áreas de cooperação essenciais na GovInt que podem ser apoiadas pelo uso de TIs:

- entre organismos ou agências estatais (designados por Agências);
- entre as Agências e organizações/instituições terceiras, que façam parte do círculo de atuação da GovInt, como ONG, IPSS, NPO, projetos de intervenção local, etc. (designados por Parceiros), e a quem se reconhece um papel relevante na resolução dos problemas complexos;
- entre Agências e/ou Parceiros e a Sociedade Civil, seja a sociedade em geral, inevitavelmente afetada pelos problemas sociais complexos, de largo espectro de impacto, sejam mais em concreto os sujeitos do problema;

Relação entre Agências

151. Na relação entre Agências devemos falar de mecanismos de Colaboração – para o conhecimento, para a decisão e para a execução – e de mecanismos de incentivo à Colaboração.

a. Colaboração para o conhecimento

Acreditamos que há espaço para a partilha formal e informal de conhecimento.

No espaço da partilha formal, o exemplo da *wikipedia* é provavelmente caso mais conhecido. A utilização de *wikis* permite que se constitua uma base de conhecimento comum, permanentemente atualizado, onde as edições podem ser moderadas, recorrendo até à votação geral dos consumidores do *wiki* (os funcionários das agências em causa).

Quanto à partilha informal, e na sequência do aparecimento das Redes Sociais, apareceram também Redes Sociais Privadas, onde a associação por interesses, e o contacto com outros por pesquisa de competências, podem ser importantes ferramentas de partilha de conhecimento e de colaboração.

A aceitação dos modelos mais informais pressupõe uma alteração de modelo mental de uma lógica totalmente estruturada e centralizada, presumivelmente completa e atualizada (mas, como sabemos na prática, permanentemente incompleta e quase sempre desatualizada), para uma lógica dispersa, onde não há garantias de completude, mas que na prática acaba por ser mais completa e mais atualizada.

Estas ferramentas devem ter um *sponsor* que garanta a sua promoção, visibilidade dos resultados e que seja escrutinado quanto aos resultados obtidos.

b. Colaboração para a decisão

O suporte a reuniões de decisão pode ser feito recorrendo a soluções de Meeting Management, que por estruturarem bem os materiais e práticas da reunião, ajudam a aumentar a eficiência das mesmas:

- entrega atempada de materiais



- identificação de interlocutores
- possibilidade de reunião virtual (remota), com forte redução de custos
- agenda
- entregáveis / decisões a tomar
- ata com próximos passos

Constitui-se também desta forma, sem esforço adicional (que não o da disciplina), um repositório histórico que permite a análise posterior, quer para avaliação de decisões, quer para novas tomadas de decisão.

c. Colaboração para a execução

A execução das decisões tomadas só pode ser garantida se existir:

- um correto alinhamento das ações, com suas dependências;
- uma identificação das responsabilidades sobre as ações, sejam equipas, Agências ou pessoas nominais;
- acompanhamento regular, ao mais alto nível de cada projeto, do progresso do plano.

Todas estas são funções básicas em *software* de *Project Management*, muitos com presença na *cloud* (e portanto sem necessidade de instalação), a muito baixo custo, com *dashboards* de acompanhamento, alertas para condução dos trabalhos e perfilagem simples e autónoma de utilizadores.

Estas soluções dão elevada visibilidade do avanço do projeto a todos os intervenientes, permitindo uma atuação rápida e eficaz em caso de atraso.

Exigem, como na maioria dos casos, um *Project Manager* responsável por detetar atrasos, omissões de registo, alterações e ajustes necessários, e que articule com os participantes pontos de situação regulares à gestão de topo com:



- tarefas concluídas (com ou sem atraso)
- tarefas em curso ou em conclusão a curto prazo
- riscos para o cumprimento do projeto
- medidas de mitigação de risco

Relação entre Agências e Parceiros

152. Reconhecendo-se nos parceiros responsabilidades ou competências relevantes, devem, numa lógica de colaboração, ser-lhe atribuídas funções (consultivas, executivas, fiscalizadoras, etc.). Os mecanismos abaixo devem servir sempre para a consecução dos objetivos comuns propostos/definidos.

a. API externa para parceiros

Na lógica de partilha de dados de processos – quer consulta, quer inserção/atualização –, podem ser desenhadas API's (*application programming interfaces*), com acessos condicionados a uma aprovação prévia, e a quaisquer regras geridas pela(s) Agência(s) detentoras da responsabilidade sobre os dados.

Isto permite alavancar nas capacidades de mobilidade de parceiros que, no terreno, podem desenvolver interfaces adequados ao processamento da referida informação.

b. Comunicação

A criação de páginas nas Redes Sociais, já tão relevantes na comunicação de iniciativas ao público, pode ser complementada com a criação de Grupos Privados, associados ao projeto em causa, para a disseminação de informação de carácter privado não-confidencial, mas de interesse geral para os envolvidos.

Relação entre Agências e/ou Parceiros e a Sociedade Civil

153. **Informação** - Uma das mais frequentes necessidades sentidas pelos cidadãos é a da obtenção de informação processual sobre questões que envolvem diversas Agências, dado que cada Agência gere os seus próprios processos.

Independentemente do processo em si (visto abaixo), é essencial um repositório comum – estruturado ou não estruturado – que possa ser mantido e parcialmente publicado, para dar resposta a questões dos cidadãos. Estes sistemas são genericamente designados por *knowledge management* e podem ser declinados em repositórios de processos, *wikis*, *FAQs* (*frequently asked questions*), entre outros.

154. **Credenciação/autenticação** - Um dos elementos determinantes para a prestação de serviços aos cidadãos é o alargamento do leque de canais, numa perspetiva multicanal – experiência coerente entre canais, com diferenças na interface e adequação de serviços ao canal em causa -, estratégia seguida por todos os setores empresariais com forte componente de serviços. Para todos os canais remotos, é necessária uma solução de autenticação. O Cartão do Cidadão deu passos importantes neste sentido, sendo já totalmente generalizado como forma de autenticação das Empresas perante o Estado. Quanto aos particulares, o Cartão do Cidadão não parece ser ainda uma solução com uma cobertura aceitável. Neste contexto, o Estado pode pensar em adotar numa solução única de autenticação perante todos os organismos do Estado que garanta a ubiquidade.
155. **Acesso generalizado aos serviços** - Para uma relação universal com os cidadãos, que não exclua os que têm menores competências tecnológicas, o Estado pode alargar os serviços já existentes, concentrados no Portal do Cidadão, mas eventualmente também noutros portais dedicados, a outros canais de largo espectro, adaptando as interfaces, mas mantendo a lógica funcional (SMS, telefone, Smart TV)
156. **Comunicação** - A comunicação com os cidadãos é crucial, podendo separar-se em comunicação pública (de acesso generalizado) e comunicação dirigida (a um único cidadão ou grupo de cidadãos identificados). A adoção de TIs no campo da comunicação permite uma redução potencial de custos enorme – e neste caso aplicável também à comunicação entre Agências, em particular com os cidadãos – mas também um aumento muito grande da transparência. A transparência aproxima os cidadãos do Estado, mas é também um instrumento de exigência sobre o Estado, que deixa de poder

atuar discricionariamente, ficando sujeito ao escrutínio público, o que é especialmente positivo em área de execução (por oposição a área de decisão).

a. Comunicação Pública

As ferramentas tecnológicas de comunicação pública têm vindo a ser extensivamente utilizadas em todo o mundo, Portugal incluído – blogs, sites, RSS, ...

Pensamos ainda assim que há duas oportunidades mais evidentes, e que podem ser passos seguintes:

- **Sites multi-agência:** no ambiente corporativo, não é aceitável que cada departamento ou linha de produto tenha um *site*. Entre outros fatores, não reforça a marca, não permite sinergias de custo e de inovação, e, principalmente, não presta o melhor serviço ao consumidor. Assim, também o Estado pode pensar em agregar em *sites* únicos, por tema, conteúdos e funcionalidades relevantes para certo tipo de população-alvo.

- **web syndication:** na dinâmica da internet, em particular nalgumas indústrias, o conteúdo tem um papel muito relevante para a atração de público aos *sites*. Para tal, são muitas vezes distribuídos conteúdos produzidos por uma fonte produtora – agência noticiosa, agência financeira, canal televisivo, etc. – em *sites* destinados ao público em geral. Este mecanismo permite alguma independência dos produtores (Agências), permitindo alimentar *sites* comuns onde os consumidores (cidadãos) reconhecem valor na agregação. Isto só é possível quando haja algum elo/“cola” entre os temas agregados.

Não deve ser desprezado o mecanismo de publicidade *online*, que pode ser bastante dirigido, para alertar os cidadãos para temas que sejam do interesse do Estado. Quer nos motores de pesquisa, quer nas Redes Sociais, quer em portais de grande consumo, a publicidade *online* pode dirigir tráfego para os sites do Estado/Agências a muito baixo custo.

b. Comunicação dirigida

A comunicação dirigida a cada cidadão deve ser centralizada através de um distribuidor que garanta a gestão das preferências de comunicação dos cidadãos.

Os sistemas que tipicamente cumprem esta função são genericamente designados por CRM (*customer relationship management*) e incorporam, para além da função de gestão de contactos e comunicação, a perspetiva de congregar a informação sobre os processos em curso de cada cidadão (pedidos, reclamações, etc.), o que pode ser tornado público ao cidadão, mediante sistema de credenciação, tornando visível e transparente os passos dados na resolução do seu problema.

Estes sistemas podem facilmente ser estendidos à medição da satisfação, como uma das medidas de sucesso de uma iniciativa, lançando inquéritos em função de certos momentos chave da relação do cidadão com o Estado – p. ex^o. quando um inscrito num centro de emprego consegue um emprego pode avaliar a sua experiência. Designam-se genericamente por ECM (*experience customer management*).

Fatores críticos de sucesso de TI

157. Como fatores críticos de sucesso na utilização das TI, identificamos quatro aspetos que têm que forçosamente ser considerados, e sem os quais a utilização de tecnologia pode ser dispendiosa e contraproducente (estes aspetos foram isolados em secções específicas, mas devem ser tomados em linha de conta de forma transversal nas diversas linhas de ação apontadas.)

- Gestão da mudança
- Redesenho de processos
- Definição de propriedade IT
- Privacidade

158. **Gestão da mudança** - As TI são ferramentas que, para serem úteis, exigem o estabelecimento de novas práticas, tanto ao nível mais simples da execução de tarefas, como ao nível do suporte documental, como ainda, e mais difícil, ao nível da transparência e redução da discricionariedade que a automatização da

gestão da informação traz. Estas alterações são muitas vezes vistas como ameaças – quer porque invertem uma cadeia hierárquica ao valorizarem competências dos mais novos versus os mais experientes, quer porque a colaboração incentiva a comunicação inter-nível, quer porque a transparência expõe práticas discricionárias ou irregulares.

Por isso é crucial tratar a mudança de paradigma de forma muito séria.

A mudança é naturalmente tanto mais fácil quanto mais hierárquica for a estrutura, mas é um ponto a considerar em todos os tipos de estrutura.

a. Exemplo de topo

Só com a adoção e reconhecimento das hierarquias de topo é possível estabelecer esta mudança. As chefias devem ser envolvidas no processo de mudança, e esse envolvimento deve ser claro para toda a estrutura.

b. Champions

A promoção de novos comportamentos é muitas vezes feita pela identificação e promoção de *champions* – elementos que adotam desde muito cedo os comportamentos que se pretendem incentivar (por exemplo a partilha de projetos em redes sociais privadas, ou a contribuição em *wikis*), dando-lhes visibilidade dentro da organização, e dando-lhes um papel de relevo na promoção junto de colegas e estruturas.

c. Visibilidade pública de resultados

Em grande parte das situações, a medição e publicação de resultados referentes ao comportamento a incentivar, são a justa medida do incentivo à competição entre secções, departamentos ou agências, que terão assim nas suas chefias um incentivo a estimularem os comportamentos nos seus colaboradores, e devem por isso fazer parte de qualquer projeto de gestão da mudança.

d. Valorização da recompensa pessoal pela contribuição

Deve ser sempre tida em conta a motivação que pode ser obtida pela realização pessoal que muitas pessoas sentem em contribuir positivamente para um bem comum.

Assim, é muito útil começar por deixar claro o objetivo último estratégico de uma iniciativa a todos os níveis da organização, porque é no limite para esse, que as pessoas concorrem.

Estando claro o objetivo, as recentes tendências de *gamification* mostram que a transformação de um objetivo estratégico em tarefas adequadas a cada nível de contribuição, com uma premiação simples como *badges*, quadros de honra, pontuações globais, entre muitas outros, são uma forma poderosa de cumprir objetivos, contribuindo muito para a satisfação dos agentes.

Os prémios típicos para os melhores incluem pequenos-almoços com Ministros ou Secretários de Estado, participação em visitas a locais de relevo no âmbito do projeto em causa, entrevistas para órgãos de comunicação internos, etc.

159. Redesenho de processos - Decorre do ponto anterior que a transposição dos processos existentes, muitas vezes sobrecarregados de controlos e duplicações exigidos para controlo do risco operacional e para a partilha eficiente da informação, deixam de ser necessários; têm que ser por isso eliminados e substituídos por validações automáticas, notificações do que é relevante e permissões de acesso e consulta adequados;

É necessário para tal redesenhar os processos de raiz, com equipas transversais – porque os processos são transversais – com uma orientação multicanal, com pontos de controlo e *reporting*. É uma tarefa tipicamente muito valorizada pela participação de consultores que façam o desafio permanente numa perspetiva de simplificação.

160. Propriedade IT – A propriedade dos sistemas IT está tão organizada em silos quanto as restantes estruturas organizacionais; não se defendendo a centralização destes serviços, é necessário o estabelecimento de *standards* que permitam a fácil (e económica) partilha e transmissão de informação entre diversos sistemas que necessitem de comunicar entre si.

A Agência para a Modernização Administrativa fez um trabalho relevante com o Cartão do Cidadão na criação de um conceito de partilha, já funcional nalguns casos – a abertura de uma conta bancária nalgumas instituições portuguesas recolhe a morada e dados de identificação automaticamente a partir do Cartão do Cidadão.

Partindo da AMA, ou de outra Agência, é importante continuar o esforço de potenciação da colaboração entre sistemas, nomeadamente criando *standards* de comunicação que imponham progressivamente modelos semânticos a serem adotados em novos desenvolvimentos, e que permitam, respeitando as

regras de Privacidade que se pretendam, a comunicação de informação com base em conceitos comuns – o que define um Cidadão? E um não-cidadão? Como se constitui uma morada?

161. **Privacidade** - O tema da privacidade é de difícil resolução pela sensibilidade dos indivíduos, e pela desconfiança em relação à atuação do Estado. É por isso importante atuar em diversos eixos:

- a) Acreditamos que a salvaguarda da privacidade deve continuar a ser um objetivo – e não como muitas vezes é apontado, uma barreira. Deve ser assim comunicado e de facto implementado.
- b) É essencial entender que as barreiras legais e processuais à partilha de informação entre sistemas (designadas por *firewalls*) devem ser constituídas em função de um âmbito de dados que se reconhece crucial para a resolução de um problema, e não em função da estrutura orgânica tradicional das Agências em jogo. Isto pode exigir alterações legislativas.
- c) Continua a ser crítico o estabelecimento de ferramentas de bloqueio ao acesso massificado a dados por parte de agentes humanos.
 - i. Ao nível do *frontline*:
 - 1. impedindo pesquisas demasiado próximas entre si
 - 2. retirando a possibilidade de “copy-paste”
 - 3. monitorizando acessos a pessoas politicamente relevantes (os bancos têm legislação neste sentido)
 - ii. Ao nível do *backend*:
 - 1. com monitorização independente
 - 2. com registo permanente de acessos e perfilagem de autorizações
 - 3. com segurança física e lógica aos sistemas
- d) Os objetivos da partilha devem ser comunicados com clareza aos indivíduos, e deve, sempre que possível, ser-lhes pedida de forma expressa a autorização para a partilha. A CNPD tem já um papel de salvaguarda destas partilhas e deve ser envolvida;
- e) Estes objetivos devem, sempre que possível, criar valor evidente para o indivíduo, que é assim convidado a aceitar a partilha dos dados (p.exº. dar o seu telemóvel registado nas Finanças para me avisarem de uma oportunidade de emprego, gerir os meus contactos junto do estado num único site, com credenciais únicas, etc.)

3.5. Monitorização e Avaliação

162. A governação integrada tem o potencial para enfrentar as inconsistências entre projetos ou missões de diferentes atores institucionais. Possui uma melhor capacidade de coordenação, uma visão global do contexto e um potencial para uma melhor determinação de soluções com origem num somatório de visões plurais e diversas (e, por vezes, espartilhadas). O estímulo da excelência e os processos de avaliação são, porém, desafios essenciais para o seu sucesso. Importa sublinhar, desde o início, a importância da ideia de avaliação da governação (*accountability governance*) como a obrigação de respeitar os legítimos interesses de todos os que são afetados por decisões, programas e intervenções (Considine, 2003).
163. A “quadratura do círculo” em processos de avaliação/validação de procedimentos ou medidas (*accountability*) pode ser obtida através de uma avaliação simultaneamente vertical (*vertical accountability*) e horizontal (*horizontal accountability*) com a participação de todos os *stakeholders*. Neste particular, e atentas as deficientes abordagens metodológicas até agora disponíveis, são necessários esforços acrescidos para identificar tipologias de avaliação integradas e metas a atingir. A construção deste processo de avaliação deve ser endógena e participativa. O sucesso deste esforço dependerá, em muito, da capacidade de assumir mudanças internas no modelo de avaliação de pessoas e de processos, do próprio modelo da governação, bem como de ser capaz de potenciar a superação de rotinas de uma avaliação (exclusivamente) intra-departamental que já perdeu todo o sentido.
164. As pessoas desempenham um papel fundamental nos resultados e na excelência que a governação integrada se propõe alcançar. Gerir as pessoas para que estas aumentem as suas capacidades e façam seus os objetivos do projecto é o principal e mais atual desafio que se coloca às lideranças num ambiente de trabalho de projecto, de ação em equipa e de flexibilização, que exigem um plano de ação e mudança. A definição de um sistema claro, transparente e eficaz de avaliação de eficiência, de processos e de objetivos deve fazer parte da construção da GovInt desde o início.

165. Separação de processos de avaliação entre as estruturas e funções políticas e as estruturas e funções administrativas: para as primeiras importa determinar a missão dos serviços e fixar objetivos; para as segundas, importa encontrar as melhores formas de as pôr em prática de forma eficiente. Não existindo nas formas tradicionais de fornecimento de serviços públicos um sistema de estrutura de incentivos que promova a eficiência, a abordagem *top-down* na implementação e controlo das políticas demonstrou não ser eficaz, pelo que importa construir mecanismos de avaliação simultaneamente verticais (*top-down* e *bottom-up*) e horizontais (Araújo, 1998) de forma adaptada às estruturas de governação.
166. A avaliação da Govint implica um faseamento sequencial *ex ante*, *on going* e *ex post* que contemple, nomeadamente, dimensões de autoridade, legitimidade, participação, recursos, objetivos, comunicação, etc., capaz de revelar padrões de força ou de fraqueza que permitam desenhar, implementar e desenvolver com sucesso uma governação integrada (Purdy 2012).
167. Implica combinar diferentes mecanismos de avaliação numa rede (*networked accountability across government agencies*): p.exº auto-avaliação; avaliação conjunta; avaliação inter-pares em diferentes níveis de atuação (local-regional, nacional, supra-nacional) numa avaliação integrada que contemple e avalie: actores, políticas, processos e metas (Barrett, 2001).
168. Necessita de incentivar a possibilidade de comparação com outros países através de mecanismos e indicadores específicos (*performance indicators* ou *benchmark systems*) o que pode/deve funcionar como um incentivo à mudança (veja-se o caso MIPEX) (Pollitt, 2003; Henman, 2006).
169. Implica evitar processos de avaliação pesados e que possam, de alguma forma, funcionar como “um objetivo em si próprio”, isto é, que a realidade e/ou as experiências sejam “moldadas” em conformidade com os mesmos. Sublinha-se a importância de monitorizar a performance e de construir, definir e delimitar mecanismos de avaliação e monitorização comuns e de superar metas encontrando ao longo do tempo novos objetivos e desafios (Ryan, 2004).

V. Experiências portuguesas⁴

171. No domínio da governação integrada, Portugal tem desenvolvido, no passado recente, um conjunto relevante de experiências com forte impacto social. Destacam-se entre todas elas, o **Programa Simplex**, lançado em 2005, destinado à simplificação administrativa e legislativa, com forte componente de integração de serviços. (Agência para a Modernização Administrativa, 2011). No entanto, já desde 1999 que se vinha consolidando o modelo de **Lojas do Cidadão**, como interface inovador da administração pública com o cidadão, através de um conceito próximo de “balcão único de prestação de serviços”, ou mais precisamente de uma congregação de vários serviços (sem integração de atendimento) no mesmo espaço físico. Com a 2ª geração das Lojas de Cidadão e os balcões de atendimento único deu-se mais um passo relevante neste domínio.

172. Um dos eixos estratégicos de integração mais interessantes do *Simplex* tinha a ver com a passagem para “uma Administração com serviços centrados nas necessidades do cidadãos e das empresas, organizados por **eventos de vida**: nascer, estudar, criar um negócio, arranjar emprego, voltar à formação, comprar uma casa ou fechar uma empresa. Serviços integrados, com atendimento em balcão único, seja qual for a entidade pública ou o nível de Administração (central ou local) que está por detrás deles, como os balcões Casa Pronta, Nascer Cidadão, Empresa na Hora, Perdi a Carteira ou Vamos Ter uma Criança” (*in* Relatório 6 anos de *Simplex*, 2011). Entre todas elas, sublinha-se a relevância da “**Empresa na Hora**” que representou um marco no contexto europeu, como exemplo de rapidez e eficácia na abertura de um negócio (Mulgan, 2009).

173. O **Cartão do Cidadão** (CC) é outro caso de sucesso de integração. Apresenta um formato *smart card*, substituindo o bilhete de identidade, o cartão de contribuinte, o cartão de beneficiário da Segurança Social, o cartão de utente

⁴ Portugal tem muitos exemplos de governação integrada que poderia integrar este documento de trabalho. Foram selecionadas algumas a título ilustrativo, sendo que muitas das experiências que (ainda) não são referidas neste documento têm mérito pelo menos igual às selecionadas. Na sequência desta primeira abordagem é intenção do IPAV fazer um levantamento exaustivo de todos os exemplos.

do Serviço Nacional de Saúde e cartão de eleitor. Para além da fotografia e de elementos de identificação civil, no verso o CC integra um *chip* que permite a autenticação e a assinatura eletrónica, podendo igualmente conter outros dados relativos ao cidadão (como, por exemplo, a morada). Entre as diversas funcionalidades do CC, possíveis devido ao Sistema de Relacionamento Multicanal, refira-se, traduzindo uma resposta integrada do Estado para melhor integrar, na sua prática a satisfação das necessidades dos cidadãos, a integração do conceito “Single Sign-On” (SSO). Este permite, com uma única autenticação (login), aceder a diversos serviços/funcionalidades, facilitando a vida aos utilizadores ao ultrapassar a necessidade de múltiplos login para o acesso a diferentes serviços.

174. Ainda antes do arranque do *Simplex*, a partir de 2004, desenvolveu-se em Portugal uma experiência pioneira de governação integrada para acolhimento de imigrantes: o **Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI)**, liderado pelo Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) que procurava ir mais além do que as Lojas do Cidadão de 1ª geração, num modelo de verdadeiro “balcão único de prestação de serviços (*one stop shop*)”. O CNAI constituiu-se como um interface de atendimento integrado aos imigrantes radicados em Portugal e que necessitavam de recorrer aos serviços da administração pública portuguesa. Em 2005, venceu o prémio de Boas-práticas na Administração Pública, na categoria “Atendimento a clientes”. Este modelo foi objeto de estudo a nível europeu e deu origem a um manual para replicação em diferentes países europeus deste modelo de interface (ACIDI, 2009) sendo salientada a sua eficiência na gestão de um problema social complexo (a integração de imigrantes em Portugal) com uma oferta social muito fragmentada (com a intervenção de vários ministérios e departamentos públicos).

175. Um outro caso relevante de uma resposta integrada a problemas sociais complexos desenvolvido em Portugal é o modelo das **Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)**. Reconhecendo a complexidade da proteção de crianças e jovens em risco, quer na prevenção, quer já perante a situação de risco consumado, o Estado português criou, em 1991, as Comissões de Proteção de Menores, mas reformulou esse modelo, com a entrada em vigor, em Janeiro de 2001, da atual configuração das CPCJ. Esta intervenção procura articular respostas sociais de natureza vária a este problema. Partindo do

princípio de que cada comunidade local é responsável pelas suas crianças e jovens, as CPCJ têm base concelhia, devendo assumir de uma forma estável, integrada e cooperante essa missão.

176. Destaca-se também o **Programa Escolhas**, vocacionado para promover a inclusão social de crianças e jovens de contextos socioeconómicos vulneráveis, visando a igualdade de oportunidades e o reforço da coesão social. Atualmente, na sua 5ª geração, que decorrerá até 31 de dezembro de 2015, o Programa Escolhas mantém protocolos com os consórcios de 110 projetos locais de inclusão social em comunidades vulneráveis. Tendo evoluído de uma experiência de governação *top/down*, o programa Escolhas é hoje um exemplo de governação integrada de base local. As instituições foram desafiadas a pensar no seu território de atuação, fazer o diagnóstico e criar consórcios focados na resolução dos problemas identificados. Foi criada uma pequena equipa de gestão que gere toda a dinâmica do Programa Escolhas com uma postura de parceiro facilitador, disponibilizando ferramentas e conhecimento a todos os consórcios do Programa.

177. Um paradigma de governação integrada de base local é a **Rede Social**. Este programa visa, com base numa intervenção inclusiva e integrada, o combate à exclusão social e a promoção da cidadania ativa, coresponsabilizando o Estado e a Sociedade civil na promoção do desenvolvimento social. Congrega políticas, medidas e ações, de uma forma concertada e participada, otimizando desta forma os recursos e a sinergias de várias áreas, como, por exemplo, a Saúde, a Habitação ou o Emprego. A Rede Social vai para além do mero combate à pobreza e à exclusão social, integrando-os numa política concertada de desenvolvimento social e promoção do bem-estar social. Neste processo, tem em conta as especificidades socioeconómicas e culturais dos contextos de intervenção, contemplando a necessária adequação dos projetos. Os objetivos estratégicos do Programa são bem explícitos na relevância dada à integração:

- Desenvolver parcerias efetivas e dinâmicas, articuladoras do trabalho realizado pelos diferentes agentes sociais;
- Potenciar sinergias e recursos a nível local, com base num diagnóstico e planeamento participado e integrado;
- Adequar os recursos/respostas às necessidades locais;
- Garantir maior eficácia das respostas sociais disponibilizadas;

178. Também a nível local, a segunda geração dos **Contratos Locais de Desenvolvimento Social - CLDS+** tem por finalidade promover a inclusão social dos cidadãos através de ações, a executar em parceria, que permitam contribuir para o aumento da empregabilidade, para o combate das situações críticas de pobreza, especialmente a infantil, da exclusão social em territórios vulneráveis, envelhecidos ou fortemente atingidos por calamidades. Tem igualmente especial atenção na concretização de medidas que promovam a inclusão ativa das pessoas com deficiência e incapacidade.
179. Após análise do contexto territorial e social fortemente deprimido no bairro da Mouraria, a autarquia de Lisboa empenhou-se em encontrar os meios necessários à sua reabilitação, não só urbanística mas também social. Em três anos o projeto "**Ai Mouraria**" foi capaz de transformar a face de um dos bairros mais antigos e mais problemáticos da cidade, através de um trabalho de parceria entre autarquia, terceiro sector e população.
180. Da esfera da sociedade civil, entre as experiências que foram selecionadas, identificou-se um exemplo de resposta integrada, totalmente focada nas pessoas sem-abrigo da cidade de Lisboa. A **Comunidade Vida e Paz** experiencia diariamente os benefícios que o trabalho em prol de um objetivo comum acarretam para a descoberta de soluções para as pessoas sem-abrigo. Esta experiência ganha novos traços no grande acontecimento anual da Festa de Natal, organizado por esta instituição e que conta com a participação de um número relevante de pessoas, empresas e instituições que dão uma resposta integrada às necessidades de mais de 3000 pessoas provenientes de contextos desfavorecidos.

Anexos

Nota metodológica

O presente documento de trabalho baseou-se em:

- a) Revisão da literatura, nacional e internacional, quer ao nível de obras de cariz académico (livros, artigos,...), quer documentos técnico-políticos (relatórios, programas, legislação, etc.).
- b) Sete entrevistas aprofundadas a personalidades com experiências relevantes de governação integrada e/ou de gestão de fundos estruturais, nomeadamente:
 - a. Joaquim Azevedo
 - b. Luisa Valle
 - c. Madureira Pires
 - d. Maria Manuel Leitão Marques
 - e. Nuno Vitorino
 - f. Paula Nanita
 - g. Romeu Reis
- c) Dois *Focus-group* referentes a:
 - a. coordenadores do Programa Escolhas
 - b. presidentes de Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ).
- d) Entrevistas para a realização de estudos de caso.

Reflete ainda as experiências pessoais de vários membros da equipa redatora que, em várias circunstâncias, tiveram a responsabilidade de conceber e montar projetos de governação integrada.

O presente documento beneficia também dos trabalhos prévios da tese de doutoramento do seu coordenador.

Na sua estruturação, privilegiou-se o carácter eminentemente prático da sua abordagem, com a ambição de poder ser útil a qualquer decisor político ou técnico que tenha que conceber e executar modelos de governação integrada.



No capítulo “Fatores críticos de sucesso”, para facilitar uma leitura isolada de cada segmento, repete-se e reforça-se o enquadramento, ainda que alguns aspetos possam já ter sido referidos anteriormente.

As experiências nacionais foram escolhidas tendo em consideração os problemas sociais complexos a que se reportam, seleccionando casos de carácter temático (CNAI, CPCJ, Programa Escolhas, Comunidade Vida e Paz, Arco Maior) e casos de âmbito territorial (CLDS+, Rede Social, Ai Mouraria e O nosso Km2). Procurou-se constituir uma amostra de casos com diferentes níveis de maturidade (desde projetos a começar até projetos com mais de uma década) bem como de nível nacional e local, ou de responsabilidade do Estado, das autarquias ou de instituições da sociedade civil. Juntaram-se ainda alguns outros casos, fora da esfera social, mas que evidenciam a universalidade do desafio da governação integrada.

Nas experiências internacionais, escolheram-se alguns países líderes em GovInt e uma pequena amostra de projetos concretos, que permitem ter uma brevíssima noção de alguns exemplos. Para o desenvolvimento futuro do presente projeto é desejável um levantamento mais exaustivo das experiências internacionais.

Bibliografia

ACIDI (2009). *Manual sobre como implementar um One Stop Shop para a integração de imigrantes* (em linha), disponível em http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=147&tmpl=component&format=raw&Itemid=57&lang=pt (acesso em 13.6.2012)

Agência para a Modernização Administrativa (2011) *Seis anos de Simplex - Relatório* (em linha), disponível em <http://www.simplex.pt/downloads/Relatorio6anosSimplex.pdf> (Acesso em 13.6.2012)

Araújo, J. (2007) *Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática*, (em linha) Conferência da UNED, Coruña, Espanha, 2007, disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309> (consultado em 16.6.2012)

Bason, Christian (2010) *Leading Public sector innovation – co-creating for a better society*

Boin, A; Paul't H. (2003). *Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?*

Bogdanor, V. (ed) (2005) *Joined-up Government*, Oxford University Press

Carnwell, R. Carson A. (2005) The concepts of partnership and collaboration, *Effective Practice in Health and Social Care*; Open University Press

Castells, M. (1999) *A Sociedade em Rede*, São Paulo, Paz e Terra.

Childs, F. (2002, "Two Case Studies on the "Joined-Up" Approach to Australian Government Communication: The Sydney 2000 Olympic Games and CHOGM 2002", in *Public Administration Today*, pp. 57-63, Outubro/Novembro 2005.

Christensen, T. e Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, in *Public Administration Review*, Nov. / Dez. 2007, pp.1059-1066

Christensen, T.; Laegreid, P. e Norman, R. (2007). Organizing immigration – a comparison of New Zealand and Norway, in *Transcending New Public Management - the transformation of public sector reforms*, Surrey, Ashgate.

Collins, J. e Porras J. (1996). Building your Company's Vision, *Harvard Business Review*

Considine, M. 2001, *Enterprising States: The public management of welfare-to-work*, Cambridge University Press, Melbourne.

Considine, M. e Lewis, J. (2003). Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands and New Zealand in *Public Administration Review*, Vol. 63, Nº. 2 (Mar. - Apr., 2003), pp. 131-140

Denhardt, J. e Denhardt, R. (2007) *New Public Service – Serving, not steering*, New York, M.E. Sharpe

Diário da República (2003). *Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (em linha), disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/507097/2003_conceito_estrategico_defesa_nacional.pdf (acesso em 13.6.2012)

Dunleavy, (2010). *The Future of Joined-up Public Services*, Londres, 2020 Public Services Trust, Economic & Social Research Council.

Entwistle, T. , Martin, S. (2005) *From competition to collaboration in public service delivery: a new agenda for research*, Blackwell Publishing Ltd,;

Flamholtz, E., Randle Y. (2007). *Growing Pains*, Jossey-Bass

Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy: Weber, Organization, Ethics*, London, Sage Publications.

Giddens, A. (1998) *As consequências da modernidade*, 4ª edição, Oeiras, Celta Editores.

Giddens, A. (2001). *O mundo na era da globalização*, 3ª edição, Lisboa, Editorial Presença.

Giddens, A. (2002). *Sociologia*, 3ª edição, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

Goldsmith, S. (2010). *The power of social innovation*, Jossey-Bass.

Goldsmith, S., Eggers, D. (2004). *Governing by network*, Washington DC, Brookings Institution Press.

Halligan, J; Buick, F. e O'Flynn, J. (2011) Experiments with Joined-up, horizontal and Whole-of-government in Anglophone countries, in Massey, A. (ed), *International Handbook on Civil Services Systems*, Cheltenham, Edward Elgar.

Hamel, G. e Prahalad C K. (1989). Strategic Intent, *Harvard Business Review*, Maio 1989

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? In *Public Administration*, Vol. 69 Spring 1991, pp 3-19.

Hood, C. (2005). The idea of Joined-up Government: a historical perspective, in Bogdanor, V. (ed) *Joined-up Government*, Oxford University Press

Jackson, P. M.; Stainsby, L. (2000). "Managing Public Sector Networked Organizations." *Public Money & Management* 20 (1):11-6

Judt, Tony (2010). *Um tratado sobre os nossos descontentamentos*, Lisboa, Edições 70.

Leutz, W. (1999), 'Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and United Kingdom', *The Milbank Quarterly*, 77(1): 77-110.

Linden, R. (2010) *Leading Across Boundaries – creating collaborative agencies in a networked world*, Jossey-Bass pub.

Ling, T. (2002). Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems, *Public Administration*, Vol. 80, Nº4, 2002, pp. 615-642

Keast, R. (2011) Joined-up Governance in Australia: How the past can inform the future, in *International Journal of Public Administration*, 34, pp.221-231

Kickert, W.; Klijn, E. e Koppenjan, J. (1997) *Managing complex networks – strategies for the public sector*, London, Sage Publications.

Madureira, C. e Rodrigues, M. (2006) A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa in *Comportamento Organizacional e Gestão*, 2006, VOL. 12, N.º 2, 153-171

Mallouf, A. (2009). *Um mundo sem regras*, Lisboa, Difel.

Mulgan, G. (2005). Joined-up Government: Past, Present and Future, in Bogdanor, V. (ed) *Joined-up Government*, Oxford University Press; 175-187

Mulgan, G. (2009). *The art of Public Strategy – mobilizing power and knowledge for the Common Good*, Oxford University Press.

National Audit Commission (2001). *Joining Up to improve Public Services*, London House of Commons.

Neves, A. (2010) *A governação pública em rede*, Edições Sílabo, Lisboa

Oliveira, M. (2004). *O Processo de Construção de Parcerias*, Instituto Fonte para o desenvolvimento social; em linha em <http://institutofonte.org.br/o-processo-de-constru%C3%A7%C3%A3o-de-parcerias> (consultado em 13.11.2013)

Osborne, D. e T. Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading, MA

Ostroff, F. (2006) *Change Management in Government*, Harvard Business Review

Overeem P. e Tholen B. (2011). After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration in *Administration & Society*, Oct. 2011 vol. 43 nº. 7, pp.722-748

Page, E. (2005). Joined-up Government and the Civil Service, in Bogdanor, V. (ed) *Joined-up Government*, Oxford University Press; 139-155

Perri 6; Leat, D. ; Seltzer, K. ; Stoker, G. (2002) *Towards Holistic Governance – The new reform agenda*, Hampshire, Palgrave.

Perri 6 (2004). Joined-up Government in the Western World in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, nº1, pp. 103-138

Perri 6 (2005). Joined-up Government in the West beyond Britain: a provisional assesement in Bogdanor, V. (ed) *Joined-up Government*, Oxford University Press; 43-106

Pollitt, C. e Bouckaert, G. (2011 [2000]). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance and Neo-weberian State* 3ª edição, Oxford University Press.

Pollitt, C. (2003) Joined-up Government: a Survey, *Political Studies Review*, Volume 1, Issue 1, pages 34–49, Jan 2003

Porter, M. (1996). What is Strategy?, *Harvard Business Review*, Maio 1996

Rashid, F.; Edmonson A. C.; Leonard H. B. (2013). *Leadership Lessons from the Chilean Mine Rescue*

Rhodes, R. (1994) The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain, in *The Political Quarterly*, 1994, Oxford.

Room, G. (2006), "Review Essay. Local players in European games". *Journal of European Social Policy*. 16(2). 167-172.

Rittel, H. W. J. ; Webber , M. M. (1973) 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*, Vol. 4, Nº. 2

Samier, E. (2005). Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values, and Authority in Administrative Mentalities, *Halduskultuur*, 2005, vol 6, pp. 60-94.

Sullivan, H.; Skelcher, C. (2002) *Working across boundaries – collaboration in public services*, Hampshire,. Palgrave

Weber, M. (1978). *Economy and Society*. G. Roth, C. Wittich, (eds). Berkeley, University of California Press.

WHO (2010). *Adelaide Statement in Health in all policies* (em linha), disponível em: http://www.who.int/social_determinants/hiap_statement_who_sa_final.pdf (acesso em 13.6.2012)

Williams, P. (2012) *Collaboration in Public Policy and Practice – Perspectives on boundary spanners*, University of Bristol: The Policy Press

Toffler, A. (1990) *A Terceira Vaga*, Livros do Brasil

Valadas, C. (2006), "The fight against unemployment as a main concern of European social policy: the implications of a new, local-level approach". In Paul Henman& Menno Fenger (eds.), *Administering Welfare Reform*. International transformations in welfare governance. Bristol: Policy Press. 213-231

Valadas, C. (2012), *A Europeização das Políticas de Emprego. Impactos e Implicações no caso português*. Dissertação de Doutoramento em Sociologia. Coimbra: Faculdade de Economia.

Van Wart, M. (2003). Public-Sector Leadership Theory: An Assessment, *Public Administration Review*, volume 63, nº2, pag. 214-228, Março
