Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada

Rui Marques

Govint
Fórum para a Governação Integrada

promotores
Câmara Municipal lisboa
SANTA CASA Misericórdia de Lisboa. Por boas causas.
CIG Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género
Fundação Montepio
Fundação Nossa Senhora do Bom Sucesso
graca

apoio institucional
REPÚBLICA PORTUGUESA MINISTRA DA PRESIDÊNCIA E DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
REPÚBLICA PORTUGUESA MINISTRO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

secretariado executivo
IPAV Instituto Pe. António Vieira

PROBLEMAS SOCIAIS COMPLEXOS E GOVERNAÇÃO INTEGRADA

Rui Marques, 2017

Edição Forum para a Governação Integrada
Texto Rui Marques
Pré-Impressão & Impressão Alves & Albuquerque Artes Gráficas
ISBN 978-972-99721-9-5

Secretariado Executivo do Forum para a Governação Integrada
Travessa das Pedras Negras nº1, 4ºandar. 1100-404 Lisboa
www.forumgovernacaointegrada.pt

Problemas Sociais Complexos e Governação Integrada

Rui Marques, 2017

Uma iniciativa

Govint
Fórum para a Governação Integrada

Promotores

promotores

apoio institucional

secretariado executivo

Ficha técnica

Esta publicação resulta de uma versão resumida e atualizada da tese de doutoramento de Rui Marques "Problemas sociais complexos e governação integrada", em Sociologia Económica e das Organizações, no ISEG/Universidade de Lisboa, defendida em 2017.

"Governação integrada é um processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas complexos, com eficácia e eficiência."

Índice

Nota de Abertura **11**
Sumário Executivo **17**
Lista de Abreviaturas e Acrónimos **19**
Lista de Palavras-chave / *Keywords* **21**

Capítulo I – Complexidade e problemas sociais **23**
1.1. Conceito de "problema social" 23
1.2. A classificação dos problemas sociais por nível de complexidade 26
1.3. "Problemas complexos" ("*wicked problems*") 28
1.3.1. Problemas complexos, segundo Rittel e Webber 28
1.3.2. Quais são os problemas complexos? 32
1.3.3. Integração de imigrantes como problema social complexo 36
1.3.4. "Crianças e jovens em risco" como problema social complexo 41
1.3.5. Como responder a problemas sociais complexos? 45
1.3.5.1. Metodologias e ferramentas 46
1.3.5.2. Estratégias consoante o nível de conflito 50
1.3.5.3. Liderança na resposta a problemas complexos 52
1.4. Sistema social e sistemas complexos 54
1.4.1. O sistema social nos clássicos 55
1.4.2. Teorias da complexidade e sistemas complexos 57
1.4.3. Sistemas complexos adaptativos 62
1.4.4. Complexidade e políticas públicas 64

Capítulo II – Modelos de hierarquia e de mercado na resposta a problemas sociais **69**
2.1. De hierarquia – A burocracia 69
2.1.1. Os princípios da burocracia, segundo Weber 70
2.1.2. As limitações, disfunções e visões complementares da burocracia 71
2.1.3. A burocracia tem futuro? 75
2.2. De mercado – "Nova Gestão Pública" (NGP) 77
2.2.1. Conceito 77
2.2.2. A crítica à NGP 81

Capítulo III – Colaboração e governação integrada 83
3.1. A colaboração no centro das Relações Interorganizacionais (RIO) 83
3.1.1. Cooperação, coordenação e colaboração 86
3.1.2. Confiança e colaboração 86
3.1.3. Indutores / Facilitadores de colaboração 88
3.1.4. Fatores que bloqueiam a colaboração 92
3.1.5. Fases no processo colaborativo da parceria 93
3.1.6. Capacitar para a colaboração 94
3.2. Teoria da Vantagem Colaborativa 95
3.2.1. Liderança no quadro da Teoria da Vantagem Colaborativa 99
3.3. Governação colaborativa 101
3.4. Colaboração e governação integrada 105
3.5. Da governação em rede à governação integrada 107
3.5.1. Conceito 107
3.5.2. Governação integrada – Contexto histórico 108
3.5.3. Definição de governação integrada 110
3.5.4. Por que existe governação integrada? 118
3.5.5. Liderança em governação integrada 119
3.5.6. Recursos humanos qualificados para a governação integrada 120
3.5.7. Monitorização e avaliação em contextos de governação integrada 122
3.5.8. Obstáculos à governação integrada 127
3.5.9. Críticas à governação integrada 129
3.5.10. Que futuro para a governação integrada? 131

Conclusões - Contributos para um modelo de governação integrada 133

A. Contributos teóricos 134
A.1.Proposta de definição de "governação integrada" 134
A.2. Fatores críticos de governação integrada – A proposta de uma Matriz GovInt 137
A.2.1. Liderança como fator crítico de sucesso 140
A.2.2. Participação das partes interessadas 145
A.2.3. Comunicação 149
A.2.4. Monitorização / Avaliação 151
A.2.5. Confiança como condição indispensável – o "oxigénio" – da governação integrada 152
A.3. Bloqueios e limitações à governação integrada 155

B. Contributos com implicações práticas 157
B.1. Uma proposta de estrutura de Matriz GovInt / WCFI Plus 157
B.2. Princípios gerais de governação integrada a partir da aprendizagem dos sistemas complexos adaptativos 161

Anexos 165
Anexo I – Modelo Teórico e Metodologia 165
Anexo II – Breve identificação de trabalhos de referência no domínio da governação integrada 189
Anexo III – A experiência do Forum para a Governação Integrada 193

Referências Bibliográficas 197
Legislação consultada 229
Nota finais / *Endnotes* 233

Nota de Abertura

A presente edição resulta de uma seleção do essencial[I] da tese de doutoramento "Problemas sociais complexos e governação integrada", em Sociologia Económica e das Organizações, desenvolvido pelo autor, no ISEG/Universidade de Lisboa, entre 2011 e 2016. O objetivo essencial desse projeto foi poder contribuir conceptualmente para a dinâmica da governação integrada, enquanto resposta sólida aos grandes desafios do nosso tempo, desde o acolhimento e integração de imigrantes/refugiados à proteção das crianças e jovens em risco, da redução da pobreza e da exclusão social ao combate ao desemprego endémico, entre muitos outros temas.

Para que se possa compreender melhor o ponto de partida importa enquadrar um pouco mais esta problemática.

O tempo que vivemos é descrito como a era do risco e da insegurança: risco ecológico, social e global[1] e insegurança económica, política e física[2]. A esta configuração acrescenta-se, entre outras características, a "sociedade em rede"[3], a velocidade, a turbulência, os ciclos curtos[4], a diversidade[5] e a complexidade[6]. A dinâmica que daí decorre gera um aumento das dificuldades de resposta aos principais problemas sociais, como explicitaremos, que retroalimentam o sentimento de insegurança e a noção de risco, numa espiral negativa. Por isso, instala-se uma sensação de desconforto e de inquietação crescente, potenciada por uma cultura de agendamento mediático que impacta a opinião pública[7].

Os problemas sociais, em particular os considerados complexos (*wicked*)[8], representam, neste contexto, grandes desafios. São provocados por múltiplas causas, nem todas evidentes, que interagem entre si, com processos de desenvolvimento diferentes e várias consequências. Olhar, por exemplo, a questão da integração de imigrantes numa sociedade de acolhimento é colocar na agenda não só a temática do trabalho, mas também a da habitação, da saúde, 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

I A versão integral da tese encontrar-se-á disponível no repositório do ISEG brevemente. Para facilitar a leitura optou-se por excluir desta publicação os capítulos referentes aos estudos de caso do Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e da Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora, que integram a tese. Estes darão origem a publicações autónomas. Também a Matriz GovInt que resulta da tese será objeto de um trabalho de aprofundamento que, mais tarde, dará igualmente origem a uma publicação autónoma.

se verifica com a necessidade de proteção de crianças e jovens em risco[9] nas suas múltiplas dimensões, que vão da saúde à justiça, da segurança social à educação.

As respostas institucionais do setor público e do setor privado (com e sem fins lucrativos) a estes problemas sociais complexos, muitas vezes, sobrepõem-se, estão desfocadas, são incompletas e, sobretudo, revelam-se incapazes de lidar, de uma forma global, com a complexidade[10]. Torna-se recorrente verificar que "cada caso é um caso" e, em consequência, torna-se difícil, se não impossível, a estandardização de soluções pré-formatadas e universais, como sempre ambicionam os serviços públicos, ainda inspirados pela cultura burocrática.

Por outro lado, como já foi referido, as sociedades do século XXI vivem em permanente turbulência e mudança[11], sendo que esta 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[12]. Assemelham-se, muitas vezes, a um *puzzle* em construção[II], feito de imagens em movimento, em que a conjugação das peças é permanentemente colocada em crise pela mudança da imagem de referência.

Dessa forma, o ajustamento entre as respostas e os problemas no domínio social tem sido difícil de gerir com a eficácia[III] e a eficiência[IV] desejadas. Foi-se consolidando a consciência de que a resposta institucional a problemas complexos não funciona adequadamente[13].

As respostas sociais, nomeadamente as de natureza pública, estão ainda fortemente condicionadas por uma visão burocrática das organizações. A valorização 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

II Esta mesma metáfora foi usada por Boisot, Nordberg & Yami (2011) no seu livro Collisions and collaboration: The organization of learning in the Atlas experiment at the LHC onde fala da construção de "um puzzle não linear, multidimensional, com peças interdependentes reunidas com base em conceitos fluídos e voláteis, em vez de padrões estáveis e definidos" (Vandenbroeck, 2004: 48).

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

IV 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".

carácter burocrático[14]. Em consequência, a sua grelha de avaliação situa-se, essencialmente, ao nível dos processos e da organização, sendo minimizada a valorização dos resultados, entendidos aqui como resolução dos problemas sociais. Assim, continuam a ser desenvolvidas, em geral, soluções verticais, em "silos", com evidentes dificuldades de interligação entre instituições e profissionais, a que acresce a fragilidade dos mecanismos de coordenação, de cooperação e de linguagem comum. Finalmente, estamos ainda muito longe de uma verdadeira cultura organizacional focada no serviço ao cidadão. Mesmo no setor social não-lucrativo, nomeadamente das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), prevalece, muitas vezes, esta visão centrada na instituição e nos processos e não tanto no cidadão beneficiária/o[15].

Por outro lado, o modelo da "Nova Gestão Pública" (NGP), nas suas diferentes variantes, foi igualmente um fracasso na gestão da complexidade, ao introduzir uma maior fragmentação da resposta pública, quando era necessária uma maior coordenação, bem como promovendo a competição no processo em que era fundamental a colaboração[16].

Assim, o modelo hierárquico da burocracia ou o modelo de mercado da nova gestão pública têm-se mostrado incapazes na resposta a esta mudança de paradigma.

Perante estes fracassos na resposta da burocracia e da Nova Gestão Pública na resolução de problemas sociais complexos, que adiante detalharemos, foi surgindo a pressão para o desenvolvimento de uma maior coordenação e colaboração entre instituições, setores, níveis e profissionais, de forma a gerar respostas integradas. Mas, antes disso, é necessário compreender melhor a complexidade. Urge estudar a essência dos problemas sociais complexos e, só a partir daí, estruturar novos modelos organizacionais, para ter maior sucesso na sua gestão. Só compreendendo melhor a natureza dos problemas complexos[17] será possível não só desenhar melhores políticas públicas, como evitar os erros anteriormente cometidos. De igual modo, só aprofundando esse conhecimento se poderá chegar a uma eventual conclusão relevante para induzir a colaboração: nenhuma instituição, por si só, e por mais poderosa que seja, consegue enfrentar sozinha, com sucesso, um problema complexo[18].

Importa também ter em atenção a análise dos primeiros ciclos de geração de políticas públicas construídas especificamente para lidar com a complexidade,

desde os anos 90 do século XX até à atualidade, a partir da colaboração e da integração de respostas interorganizacionais, a que designaremos por governação integrada[19]. Estes anos de experiências de governação integrada estão também longe de uma resposta plenamente satisfatória[20], havendo a ambição de descobrir como fazer melhor, nomeadamente tirando partido da "vantagem colaborativa" e evitando a "inércia colaborativa"[21]. Essa reflexão na busca de novos contributos para um modelo de governação integrada mais eficaz, nomeadamente a partir da revisão da literatura e das aprendizagens permitidas pelos estudos de caso selecionados, pode ser relevante e, eventualmente, útil.

Finalmente, há a considerar uma dimensão conjuntural que condiciona hoje as respostas sociais: as pressões social e financeira exercidas para um maior foco na eficácia dos resultados e na eficiência da utilização de recursos dedicados às respostas sociais. A crescente mobilização de recursos financeiros nas últimas décadas para o "Estado social" entrou em crise[22]. Enquanto a existência de recursos não constituiu uma dificuldade, a pressão para avaliar a eficiência e a eficácia das respostas sociais foi relativamente reduzida. O mesmo já não acontece em tempo de escassez de meios. O agravamento da situação decorrente da crise económico-financeira, desde 2008, com significativas reduções do investimento social[23] coloca a questão de providenciar uma resposta social com menos recursos – ou, no mínimo, sem aumento dos recursos atuais – o que só é possível por ganhos em eficácia – melhores resultados na resolução dos problemas – e em eficiência – reduzindo o desperdício e fazendo "mais com menos"[24]. Esta perspetiva, que começou por ser um discurso ideológico contra o "Estado despesista" e que impulsionou o surgimento da "Nova Gestão Pública"[25], é hoje crescentemente consensual e, para alguns, mesmo inevitável, dado o efeito adicional do impacto das alterações demográficas, que já vinha sendo anunciado e que somará o seu efeito negativo à crise dos últimos anos[26].

Neste quadro, apresentar-se-à ao longo desta publicação, em primeiro lugar, a perspetiva da complexidade e dos problemas sociais, seguindo-se uma análise dos modelos hierárquicos e de mercado na resposta a problemas sociais complexos. Finalmente, concluir-se-à com uma abordagem aos modelos colaborativos de governação integrada.

Esta publicação integra-se na dinâmica que o Forum para a Governação Integrada (Forum GovInt) tem vindo a desenvolver a sua atividade, desde 2014, com

o apoio de um conjunto de promotores[V], aos quais é sempre devido um agradecimento pela confiança depositada no projeto. Estes diferentes promotores e parceiros, através do trabalho do Forum, apostaram no desenvolvimento de uma cultura colaborativa interorganizacional na abordagem e gestão de problemas complexos, em particular os de âmbito social, procurando alcançar maior eficácia e maior eficiência nas soluções desenhadas.

Ao longo deste trajeto foi possível rever literatura, analisar boas-práticas e produzir conhecimento, a partir de fontes nacionais e internacionais. O resultado desse processo estava destinado, desde o início, a ser partilhado e colocado à disposição de todos aqueles a quem possa eventualmente ser útil, quer para o seu quotidiano profissional, quer para o seu trabalho académico. Com muitos dos que constituem hoje uma verdadeira "comunidade de prática", foi possível aprender muito e consolidar um modelo que aqui se reflete. Por isso, esta publicação é também um reconhecimento grato a todos os que têm contribuído para o Forum para a Governação Integrada.

Consciente que esta obra não é mais do que um pequeno contributo que se acrescenta ao espólio de conhecimento e de experiência já existente nomeadamente na rede GovInt, procura-se, com esta publicação, reforçar os alicerces de novas respostas para problemas contemporâneos que, num mundo fragmentado e complexo, só pode ter sucesso por via de respostas integradas assentes em processos e culturas colaborativas.

Rui Marques

V Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação Montepio, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Comissão Nacional para a Promoção de Direitos e Proteção de Crianças e Jovens, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, Grupo de Reflexão e Apoio à Cidadania Empresarial – GRACE, Fundação de Nossa Senhora do Bom Sucesso e Instituto Padre António Vieira – IPAV. Apoio institucional da Ministra da Presidência e Modernização Administrativa e do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Sumário Executivo

A era da complexidade trouxe uma nova categoria de problemas. Os problemas complexos (*wicked problems*) constituem um novo desafio às organizações, atendendo ao seu perfil multidimensional, multicausal, dinâmico, aberto, interdependente, irrepetível e de evolução imprevisível. Este tipo de problemas colocou em crise as respostas organizacionais assentes no modelo burocrático, que se vocacionava para problemas lineares, aos quais respondia com soluções hierárquicas, em silo, isoladas, sequenciais, rígidas e uniformes. A resposta organizativa que lhe sucedeu, através da ascensão da "Nova Gestão Pública", também não correspondeu a uma solução mais eficaz, dado que a sua abordagem fragmentada, competitiva e desintegrada, se mostrou igualmente desadequada.

"Qual o modelo organizacional adequado face a problemas sociais complexos?", constitui a pergunta de partida, procurando-se, desde logo, compreender melhor a abordagem a problemas sociais complexos.

O modelo de análise teve como ponto de partida o conceito de "problema social complexo" e como "lente teórica" a Teoria da Vantagem Colaborativa, no âmbito das Relações Interorganizacionais. No centro deste modelo teórico estão as alternativas de modelos organizacionais, entre os quais se destaca o que adiante se designará por "governação integrada", em contraste com a burocracia e a "Nova Gestão Pública".

Do trabalho realizado[VI] conclui-se que, para a gestão de problemas complexos, a governação integrada, entendida como construção, manutenção e desenvolvimento de relações interorganizacionais de colaboração é um modelo eficaz e eficiente. Não se ignora, porém, as suas fragilidades intrínsecas e as dificuldades no seu desenvolvimento.

De igual forma, procurou-se compreender quais os fatores críticos de sucesso para uma governação integrada, olhando com particular atenção para o modelo

VI A abordagem metodológica seguida foi de natureza qualitativa, nomeadamente através de dois estudos de caso: o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora. Utilizou-se a técnica de entrevista semidiretiva (tendo sido realizadas trinta e cinco entrevistas e feita a respetiva análise de conteúdo), e as análises documental e de imprensa (destacando-se, neste caso, a análise de conteúdo de notícias publicadas num jornal de referência sobre os objetos de estudo). Para o tratamento da informação optou-se pela análise de conteúdo e análise quantitativa, usando o Wilder Collaboration Factors Index como referencial para avaliação da dinâmica colaborativa.

de liderança, para a participação das partes interessadas, para a comunicação e para a monitorização/avaliação e, resultando da interação de todos eles, para a geração ou dissipação de confiança.

Com o objetivo de aprofundar o modelo de análise inicial, é apresentada uma proposta de Matriz GovInt para abordagem a este modelo organizacional e um conjunto de princípios gerais para o desenvolvimento de governação integrada, inspirado na dinâmica dos sistemas complexos adaptativos.

Lista de Abreviaturas e Acrónimos

ACM – Alto-Comissariado para as Migrações
AD – Avaliação Desenvolvimental
CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género
CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CNAI – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante
CNPCJR – Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens em Risco
CNPDPCJ – Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens
FCS – Fatores Críticos de Sucesso
Forum GovInt – Forum para a Governação Integrada
GovInt – Governação Integrada
IPSS – Instituição Particular de Solidariedade Social
ISEG – Instituto Superior de Economia e Gestão
NGP – Nova Gestão Pública
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODF – *Operational Dimensions Framework*
PC – Problemas Complexos
RGC – Regime de Governação Colaborativa
RIO – Relações Interorganizacionais
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SSP – Sistemas de Serviço Público
TCT – Teoria dos Custos de Transação
TI – Tecnologia da Informação
WCFI – *Wilder Collaboration Factors Inventory*

Lista de Palavras-chave / Keywords

Burocracia / *Bureaucracy*

Colaboração / *Collaboration*

Complexidade / *Complexity*

Comunicação / *Communication*

Confiança / *Trust*

Eficácia / *Effectiveness*

Eficiência / *Efficiency*

Governação Integrada / *Integrated Governance*

Liderança / *Leadership*

Monitorização e Avaliação / *Monitoring and Evaluation*

Nova Gestão Pública / *New Public Management*

Participação / *Participation*

Problemas Sociais Complexos / *Social Wicked Problems*

Capítulo I

Complexidade e problemas sociais

1.1. Conceito de "problema social"

Tradicionalmente, o conceito de "problema social" encontrou alguma resistência no âmbito da Sociologia, pelo ceticismo de muitos autores que apontaram o risco de confusão entre o senso comum e o campo científico[27]. Um dos reflexos desse cuidado é a diferença que se estabelece entre "problema social" e "problema sociológico", enquanto conceitos distintos, entendendo o problema social como "problema científico que se suscita e se resolve no âmbito da sociologia, (…) através da pesquisa", enquanto que problema sociológico se resolve pela "ação"[28]. Também na dimensão das características lógico-discursivas, o "problema social assume multiplicidade, variabilidade, não-sistematicidade, fragmentação, performatividade (o discurso age sobre a realidade), ao invés do "problema sociológico"[29].

Ainda assim, tem vindo a ser desenvolvida uma reflexão científica sobre problemas sociais, cada vez mais sofisticada e consistente, sendo hoje corrente uma aproximação sociológica aos problemas sociais[30]. Neste processo destacam-se, entre outros, o contributo dos sociólogos da Universidade de Chicago (Burgess, Hoyt, Park, Ullman) que, nos anos 1920/30, conduziram os primeiros estudos sistemáticos sobre problemas sociais e, mais tarde, o contributo de Spector & Kituse (2000), com a sua obra *Constructing Social Problems*, cuja primeira edição teve lugar em 1977.

Uma das definições situa "problema social" como "um conjunto de disfunções que ocorrem no seio da sociedade, identificadas e sentidas como tal, que atingem as pessoas ou as instituições"[31]. Esta dimensão subjetiva, reportada a valores e a contextos culturais, faz com que não seja fácil definir o que é um "problema social" e lhe dê um caráter mutante ao longo do tempo ou em diferentes comunidades, resultante de processos de definição coletiva. Estes envolvem, segundo Blumer (1971), cinco fases:

1) O surgimento de um problema social;

2) A sua legitimação;

3) A mobilização para a ação face a esse problema;

4) A formação de um plano oficial de ação;

5) A transformação do plano em ação.

Decorrente desta perspetiva de Blumer (1971), os problemas sociais só existem na medida em que uma sociedade os reconhece como tal, o que pressupõe que estes se afirmem, ganhando espaço e relevo social, através dos média, das organizações cívicas e religiosas e de outros protagonistas.

No entanto, outras vozes sublinham que um "problema social" não se resume a uma leitura subjetiva de uma realidade social. Pode ser também um facto em si mesmo[32]. O olhar positivista acentuará, aliás, essa dimensão factual, sublinhando as suas características negativas, opostas às qualidades positivas do bem-estar, enquanto a perspetiva construtivista sublinhará a construção social do problema, na forma como as pessoas interpretam e dão significado a um determinado facto[33].

Sublinhando a diferença entre estas duas abordagens, Rinaudo (1995) sintetiza: "A primeira define problemas sociais em termos de dados objetivos e independentes do julgamento que deles façam os membros da sociedade. As questões colocam-se em torno de saber que condições geram essas dificuldades e por quê. A segunda, rejeita esta posição e defende que os problemas sociais são definidos pela atitude social face a essas condições. Os problemas sociais são então entendidos como um processo e não como um estado."[34]

Estas abordagens sublinham também o diferente enquadramento que as diversas teorias sociológicas dão ao conceito de "problema social". Enquanto a Teoria Funcionalista, de inspiração *durkheimiana*, se foca na disfunção social como causa dos problemas sociais, partindo de perguntas como: "Como surge este problema a partir da estrutura social? Como reflete as mudanças nas instituições sociais?", já a Teoria do Conflito, na perspetiva marxista, sublinha que são os

conflitos entre classes sociais, género ou grupos étnicos que geram os problemas sociais e estará referenciada a perguntas como: "O problema surge da competição entre que grupos e em que estrutura social?". Finalmente, a perspetiva do interacionismo simbólico, com a inspiração de G. H. Mead, foca-se no significado que é atribuído pelos indivíduos aos comportamentos, pelo que através das nossas interações, tornamo-nos simultaneamente autores e resultado da nossa realidade social e tem como base perguntas como "Qual é a construção social do problema? Como é designado por aqueles que com ele estão preocupados?".

A cada uma destas perspetivas é suscitada uma crítica: a visão funcionalista é criticada por considerar a sociedade como estável; a abordagem marxista é criticada por levar longe demais a justificação dos problemas sociais com as desigualdades e, finalmente, o interacionismo simbólico é criticado por uma visão demasiado micro dos problemas sociais, ignorando as forças sociais que os provocam.

Regressando ao esforço de definir o que é "problema social", Santos (1999) parte da existência de uma "dificuldade", que coloca uma "questão" a alguém e que supõe resposta. Considera que a transformação de uma "dificuldade" em "problema social" resulta de um processo interativo, com a intervenção de múltiplos atores, com produção de discursos e de ação, refletindo uma elaboração social do "problema social" e considera existir uma correlação entre o número de atores e a complexidade e abrangência. O mesmo autor salienta que há "diferentes tipos de discursos aos quais o «problema social» dá origem: discursos interpretativos, explicativos, normativos. *Interpretativos:* são os discursos que determinam de que se trata (qual é o problema), em que consistem as dificuldades sentidas? *Explicativos:* quais são as causas dessas dificuldades? *Normativos (ou prescritivos):* o que se deve fazer para lhes dar solução?"[35]

Uma outra definição possível de "problema social" – e útil no contexto do presente trabalho – é "a insatisfação experimentada perante este ou aquele aspeto da vida social considerado inconveniente e superável"[36] ou ainda como um "sentimento de insatisfação ante uma dada situação coletiva, reconhecida, evidentemente por comparação com outras, como uma situação de inferioridade, considerada suscetível de melhoria e julgada injusta"[37].

Nesta dimensão do "superável" e de ser "suscetível de melhoria" pressupõe-se a expetativa e a capacidade real de desenvolver soluções por parte de uma "resposta

social" que consista quer na definição de políticas públicas, quer na prestação de serviços (ou produtos) desenvolvidos pelo Estado, por organizações do terceiro setor e, mesmo, por empresas que visem resolver ou minimizar esse problema. Na perspetiva de Leon-Guerrero (2005), esta resposta social deve envolver três eixos convergentes: (a) políticas sociais, (b) promoção social (educando e capacitando indivíduos e as suas comunidades) e (c) inovação social.

Nesta abordagem é igualmente interessante correlacionar "problema social" e "necessidade social não resolvida" e abrir horizontes para uma outra perspetiva de análise[38] que inclui, perante um problema social, sempre esta expetativa de resposta e superação.

1.2. A classificação dos problemas sociais por nível de complexidade

É fácil admitir que os problemas não têm todos iguais níveis de complexidade. Há um gradiente entre o mais simples até ao infinitamente complexo.

Importa especificar o que distingue esses níveis de complexidade. Roberts (2000) tipificou esta divisão em três níveis: os problemas tipo I (simples/lineares) caracterizam-se pelo consenso quanto à definição do problema e à sua solução. Os problemas tipo II (mais difíceis do que os de tipo I) têm uma definição comum e partilhada pelas partes interessadas, mas estas divergem na solução, não sendo simples encontrar consenso sobre que solução adotar. Finalmente, os problemas tipo III (complexos[VII]) são os que têm maior potencial de conflito entre as partes interessadas, pois não há consenso nem na definição do problema, nem na solução a aplicar.

Esta divisão não equivale a que só existam exatamente três tipos de problemas. Mais do que três tipos, há na classificação da tipologia de problemas uma continuidade de linear até complexo – ou mesmo supercomplexo[39]. No que se refere aos problemas supercomplexos, acrescem a todas as características dos complexos, três outras dimensões: a extensão global e aspetos potenciais negativos serem

VII Será utilizada como tradução portuguesa de "wicked" a expressão "complexa", ainda que não corresponda à tradução mais usual (perverso, malévolo) por esta poder constituir um equívoco.

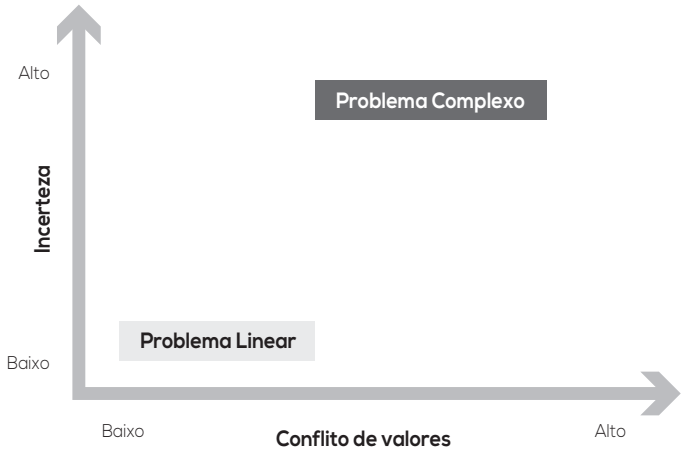
significativos; os mais responsáveis pelo problema são os que menos interesse têm em resolvê-lo e, finalmente, a existência de um efeito cumulativo que vai piorando o problema[40].

Um outro aspeto a ter em consideração é que, quando se fala de problemas simples ou lineares, não se exclui uma potencial dificuldade, como a que é oferecida pela resolução de uma equação, pela construção de uma ponte ou pela ida à Lua[41]. No entanto, ainda que estes problemas sejam tecnicamente exigentes, são definidos claramente e são resolúveis por especialistas, usando abordagens analíticas da sua área académica ou técnica[42].

Um outro tipo distinto dos anteriores, num outro eixo de análise, que é considerado, é o do "problema crítico". Surgindo em forma de "crise", caracteriza-se pela sua evidência óbvia, encapsulada num período de tempo muito curto para a decisão e para a ação e exige um modelo de gestão de "comando"[43]. Note-se que sendo uma categoria de problema particularmente grave, difere substantivamente dos problemas complexos.

Numa perspetiva complementar, Adler (2005) introduz na diferenciação do tipo de problemas a questão do dilema de valores, deixando de ser uma questão essencialmente técnica (problema tipo I). Nos problemas tipo II, e sobretudo no tipo III, coloca-se frequentemente uma divergência e conflito de valores e de interesses que tornam difícil o acordo quanto à solução. Cada parte interessada está referenciada aos seus interesses e valores, mesmo quando existe acordo quanto à definição do problema (tipo II). Quando se cruza o eixo do conflito de valores com o da incerteza, obtém-se uma colocação do "problema linear" e do "problema complexo" em quadrantes opostos (Figura 1).

FIGURA 1 - Problemas lineares vs. Problemas complexos



Fonte: Adaptado de Batie & Schweikhardt (2010: 23)

Um outro contributo para caracterizar a diferença entre estes tipos de problemas é dado por Chapman (2004) assinalando o facto de que os problemas complexos (tipo III) diferem dos restantes por não se conseguir delimitar exatamente o foco, bem como o tempo e os recursos necessários para os resolver.

Atendendo ao foco desta abordagem, deixaremos de lado os problemas simples/lineares ou problemas críticos, aprofundando exclusivamente os problemas complexos, referenciados na literatura anglo-saxónica como "*wicked problems*".

1.3. "Problemas complexos" ("wicked problems")

1.3.1. Problemas complexos, segundo Rittel e Webber

O olhar fundador que fixou o ponto de partida para a análise estruturada do conceito de "problemas complexos" deve-se a Rittel e Webber (1973), com o seu artigo seminal *Dillemas in the general theory of planning*. Apesar de anteriormente, num editorial da *Management Science*, Churchman (1967) se ter referido a este conceito, só após Rittel e Webber (1973) terem teorizado sobre

este tópico, cresceram exponencialmente as referências a "*wicked problems*" na literatura científica de várias disciplinas, conceito que hoje se impõe como um instrumento central para compreensão dos problemas sociais.

Estes autores partiram da sua experiência face aos problemas de planeamento urbano (e aos insucessos que experimentavam), reconhecendo que não podiam ser tratados com sucesso através de abordagens lineares clássicas. Afirmavam perentoriamente que a procura de bases científicas para enfrentar problemas de política social está fadada ao fracasso, por causa da natureza desses problemas. São problemas complexos, enquanto que a ciência se desenvolveu para lidar com problemas lineares[44].

Para caracterizar esta tipologia, propuseram nesse seu artigo uma grelha de análise que distinguia os problemas lineares ("*tame*") dos problemas complexos ("*wicked*"), salientando que estes últimos se definem pelas seguintes características:

1. Não há uma formulação definitiva de um problema complexo.
A informação necessária para entender o problema complexo depende da solução que se encontrar. Na sua perspetiva, a formulação do problema complexo é o problema[VIII].

2. Os problemas complexos não têm um final/solução (*stopping rule*).
Na resolução de um problema de xadrez ou uma equação matemática, quem está a fazê-lo sabe quando a sua missão está concluída: termina quando encontra a solução. Nos problemas complexos, nunca se chega à solução perfeita. Termina-se porque esgota-se o tempo, o dinheiro ou a paciência.

3. As soluções para os problemas complexos não são "verdadeira" / "falsa"; mas "boa" / "má".

4. Não há um teste imediato ou definitivo da solução para um problema complexo.
As soluções para problemas complexos, depois de serem implementadas, gerarão vagas de consequências durante um extenso período de tempo. As consequências, na sua totalidade, não podem ser observadas até que as repercussões terminem e não há maneira de estudar todos os efeitos dessa solução.

VIII Este facto leva a que alguns autores prefiram usar a expressão "mess" (desordem, confusão) em vez de "wicked problem", pois não chega a haver consenso sobre qual o problema (Denning, 2009).

5. Cada solução de um problema complexo é um caso único ("*one-shot operation*"), por isso não se consegue aprender por "tentativa-erro" e cada tentativa conta efetivamente.
Sendo "cada caso, um caso", potencialmente irrepetível, não se pode criar um modelo fechado de resposta, com um algoritmo estável. Acresce que cada solução implementada tem consequências e deixa marcas que não podem ser apagadas.

6. Problemas complexos não têm um conjunto fechado (ou descrição exaustiva) de soluções.

7. Cada problema complexo é essencialmente único.
Não há classes de problemas complexos a que sirva um tipo de soluções para todos esses casos.

8. Cada problema complexo pode ser considerado um sintoma de um outro problema.

9. A natureza e a solução adotada perante um problema complexo podem ser explicadas de múltiplas formas. A escolha da explicação determina a natureza da resolução do problema.
Perante problemas complexos, o modelo de raciocínio usado é muito mais subjetivo que no discurso científico, permitindo aos interlocutores uma escolha da explicação. As pessoas escolhem a explicação que acham mais plausível para si.

Numa outra perspetiva comparativa, podemos assinalar as diferenças desta forma:

TABELA I - Diferenças entre "Problema Linear" e "Problema Complexo"

Característica	Problema linear	Problema complexo
O problema	A definição clara do problema também desvenda a solução	Não há acordo sobre qual é o problema
	O resultado é verdadeiro ou falso; bem-sucedido ou mal-sucedido	A solução não é "verdadeiro" ou "falso", o máximo a que se consegue chegar é "melhor", "pior", "suficiente"
	O problema não está sempre a mudar	O problema está sempre a mudar
Partes interessadas e o seu papel	Especialistas resolvem-no usando a ciência	Muitas das partes interessadas têm diferentes ideias sobre o "real" problema e as suas causas
Final *(stopping rule)*	A tarefa termina quando o problema é resolvido	O fim é determinado pelas partes interessadas, forças políticas, disponibilidade de recursos ou uma combinação destas
Natureza do problema	Especialistas seguem um protocolo que guia as escolhas das soluções	Soluções dos problemas estão baseadas em "julgamentos" de múltiplas partes interessadas, não há "boas práticas", cada problema é único e as soluções têm de ser customizadas

Fonte: Adaptado de Kreuter et al (2004: 43)

Reforçando a tese de que há um *continuum* entre problemas lineares e problemas complexos (Roberts, 2014), uma abordagem proposta por Head e Alford (2008) correlaciona dois eixos (Figura 2): a diversidade de partes envolvidas e a complexidade decorrente de se conhecer (ou não) o problema e a solução.

FIGURA 2 - Tipologia de problemas, relacionando complexidade com diversidade de atores

Diversidade / Complexidade	Uma parte	Múltiplas partes, cada uma com informação relevante	Múltiplas partes, com valores / interesses conflituantes
Problema e solução conhecidos	Problema linear		
Problema conhecido, solução desconhecida			Problema complexo
Problema e solução desconhecidos		Problema complexo	Problema muito complexo

Fonte: Adaptado de Head e Alford (2008: 10)

Reconhecer que estamos perante um "problema complexo", no quadro conceptual apresentado, pode ser, na perspetiva de Denning (2009), resultado de um conjunto de sinais, que sinalizam esse facto:

TABELA II - Sinais de problemas complexos

Ameaça	Algo de grande valor está ameaçado no seio da comunidade; muitas partes interessadas estão envolvidas.
Sem progresso	Nenhum ou pouco progresso, apesar dos esforços significativos; as tentativas de melhoria não funcionaram; as soluções existentes são *ad-hoc*, incompatíveis e ineficazes.
Paralisia social	Não há acordo sobre a definição do problema, sobre as causas, ou sobre as estratégias de solução.
Resistência ativa	Múltiplas partes interessadas têm os meios políticos e sociais para bloquear ações que não suportem a sua agenda. Gera-se desconfiança e ressentimento entre eles.
Sentimentos negativos	Frustração, sensação de bloqueio, confusão, discórdia, conflito, controvérsia, desconfiança, ressentimento.

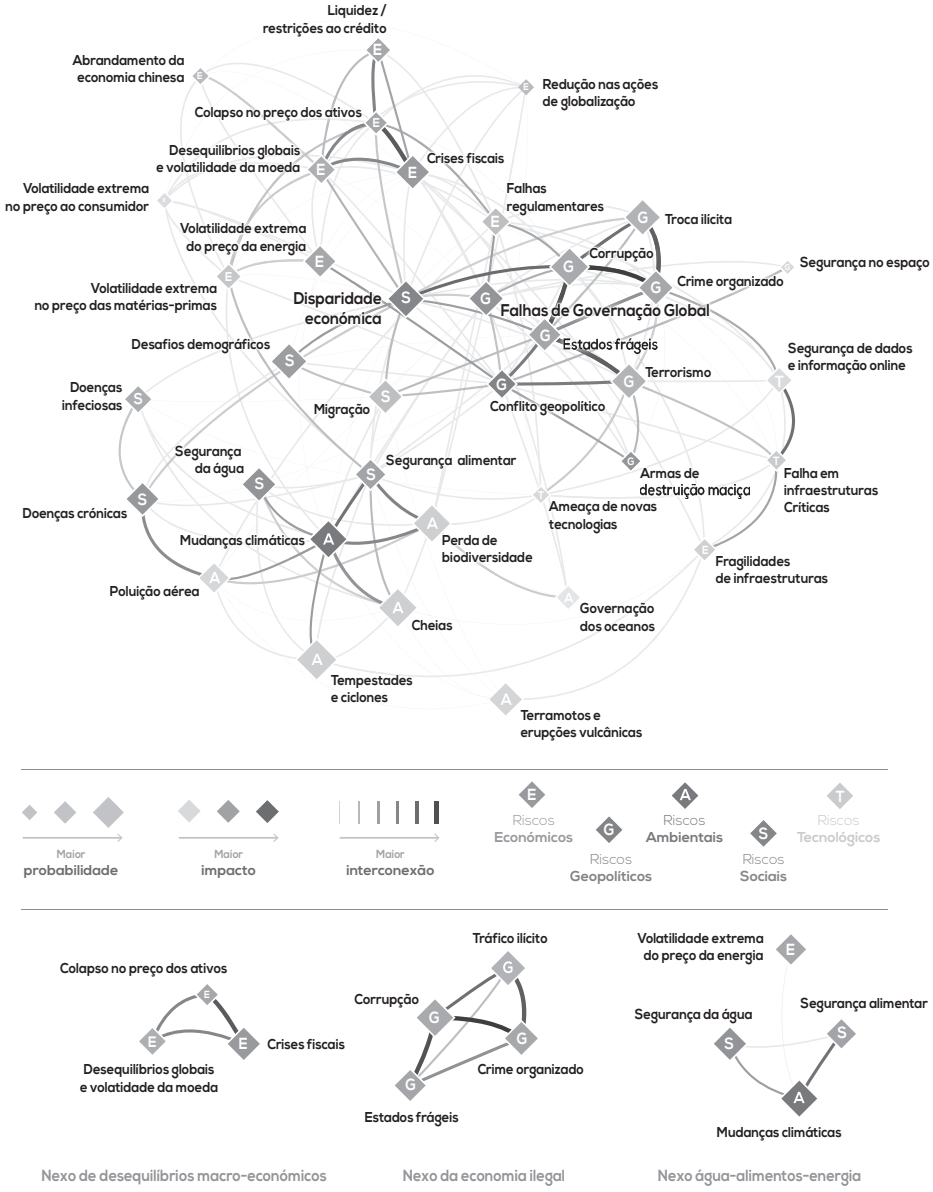
Fonte: Adaptado de Denning (2009: 718)

1.3.2. Quais são os problemas complexos?

Os problemas complexos não se limitam ao campo social. Questões relacionadas com a segurança nacional, o ambiente (e.g. as alterações climáticas), a saúde, os mercados financeiros ou a liberalização do comércio evidenciam os traços típicos deste tipo[45].

Uma das características já enunciadas, que veio adensar a complexidade é a globalização. Quando se analisam à escala global as correlações de riscos que tornam particularmente complexos estes problemas identificados, percebe-se melhor a dificuldade que o tempo presente nos coloca, quando se procuram soluções (Figura 3).

FIGURA 3 - Mapa das correlações entre riscos



Fonte: *World Economic Forum* (2011: 4)

Os problemas sociais mais complexos das sociedades contemporâneas evidenciam os traços dos problemas complexos, segundo a grelha de análise proposta por Rittel e Webber (1973). Temas como a pobreza, o desemprego jovem ou o de longa duração para pessoas com mais de 45 anos, o isolamento dos idosos, a reincidência na criminalidade, os maus-tratos a crianças e jovens ou a obesidade infantil constituem exemplos relativamente consensuais. A evidente dificuldade das instituições públicas e privadas em encontrarem uma resposta social definitiva ou "verdadeira" para estes problemas enquadra-se neste referencial teórico.

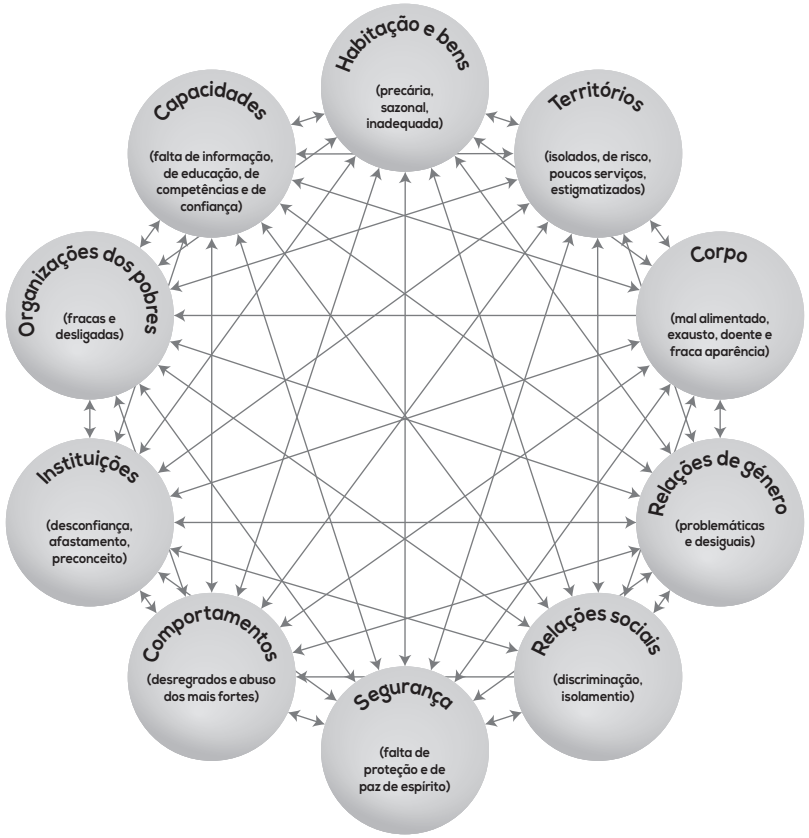
A pobreza é um exemplo típico sempre citado. Aliás este tema foi escolhido por Rittel e Webber (1973) para exemplificar o conceito que queriam tornar explícito:

"Pobreza significa baixo rendimento? Sim, em parte. Mas quais são os determinantes desse baixo rendimento? É fruto da deficiente economia nacional ou regional ou é resultado das deficiências das competências ocupacionais e cognitivas da força de trabalho? Se for esta última a definição do problema e a sua solução passa por envolver o sistema educativo. Mas será dentro do sistema educativo que o problema reside? O que pode então querer dizer "melhorar o sistema educativo"? Ou o problema da pobreza reside numa deficiente saúde física e mental? E se é isso, devemos juntar essas causas ao nosso pacote de informação, e procurar dentro dos serviços de saúde uma causa plausível. Devemos incluir a privação cultural? A desorganização espacial? Problemas de identidade? E por aí adiante."[46]

Gardner (2011) sinaliza também a pobreza enquanto um problema complexo, pois é condicionada por dinâmicas múltiplas, cumulativas e intercruzadas, que vão desde as tendências económicas globais até aos níveis salariais de uma região, das mudanças no mercado de trabalho à exclusão social, entre outras. Acresce que as raízes da pobreza são afetadas por tendências estruturais no mercado de trabalho, na economia e na sociedade, sendo aquelas permanentemente sujeitas a mudanças.

Numa análise mais micro, alguns autores[47] têm procurado desenhar as interações entre várias dimensões da pobreza, evidenciando a sua complexidade. Entre eles, Narayan et al (2000) identificaram dez eixos do problema e apontaram as suas correlações, estruturadas no seguinte diagrama:

FIGURA 4 - Diagrama da pobreza como problema complexo



Fonte: Adaptado de Narayan et al (2000: 249)

É facilmente compreensível, analisando este diagrama, o que é um exemplo de um problema complexo e, consequentemente, por que razão é tão difícil combater, com eficácia, a pobreza.

A abordagem clássica da decomposição de um problema em partes, para que compreendendo/resolvendo cada parte por si, se tenha, no final, a resolução do todo, não é adequada aos problemas complexos, como a pobreza. Ao isolar as componentes das suas interações e ignorando estas, a solução obtida pela resolução das partes dos problemas pode estar muito longe da efetiva resolução do problema complexo. De igual forma se percebe, como veremos adiante, que só

uma abordagem sistémica e holística poderá ter alguma probabilidade de sucesso sustentável[48].

Dos múltiplos problemas sociais complexos identificados, foram escolhidos, como já foi referido, dois estudos de caso para esta tese: a "integração de imigrantes" e as "crianças e jovens em risco", em linha com referências da literatura[49]. Importa, portanto, aprofundar o seu enquadramento enquanto problemas sociais complexos.

1.3.3. Integração de imigrantes como problema social complexo

As migrações têm vindo a assumir uma relevância crescente entre as questões sociais contemporâneas[50]. As suas várias dimensões configuram claramente um problema social complexo.

No quadro da caracterização dos problemas complexos[51], os problemas associados às migrações são difíceis de definir com rigor e cada causa pode ser entendida como consequência de outro problema. Não são resolúveis em definitivo, sendo possível geri-los melhor ou pior. Cada caso é um caso e não há um conjunto fechado de soluções. Têm múltiplas causas, interdependentes entre si e atravessam fronteiras setoriais e organizacionais.

Analisando em detalhe, as migrações têm, desde logo, uma dimensão transnacional. O seu impacto estende-se desde o país de origem até ao país de acolhimento, passando, em muitos casos, por países de trânsito[52].

Nesta perspetiva, a complexidade e a gestão de diferentes interesses evidencia, muitas vezes, circunstâncias conflituantes e contraditórias para os próprios atores. Por exemplo, os países de origem veem na emigração uma oportunidade que reduz o impacto da pobreza e do desemprego, que induz potencialmente remessas, mas, em simultâneo, a ameaça que provoca "drenagem de cérebros" e desestruturação das famílias. Já os países de acolhimento valorizam o contributo que os imigrantes dão à sua economia, cobrindo as lacunas de mão-de-obra existentes e representando uma forma de trabalho muito produtiva e não raras vezes sobre-qualificada, cuja formação não teve custo, mas, por outro lado, temem os efeitos da perturbação social e política da entrada de um número significativo de imigrantes, bem como o reforço da economia informal e os efeitos colaterais do *dumping* salarial.

A maior complexidade, no entanto, reside no acolhimento e integração no país de destino. As vulnerabilidades de quem chega para trabalhar começam de imediato no seu estatuto legal. Mesmo os que emigram por um mecanismo regular estão dependentes de autorização renovável para trabalhar, dependendo da existência de emprego e estão sujeitos a um quadro legal e normativo rígido e, muitas vezes, hostil. Esta situação agrava-se para quem se encontre em situação irregular, aumentando a sua vulnerabilidade e exposição a todas as formas de exploração[53].

Na dimensão do trabalho, eixo essencial da sua integração, enquadram-se muitas vezes, sobretudo no período inicial, nos trabalhos "sujos, mal pagos e perigosos", desprezados pelos autóctones e com vagas disponíveis, muito marcados pela precariedade. Daí vão decorrer consequências ao nível da saúde, do rendimento e da proteção social, que interagem com outras áreas setoriais que não o trabalho[54].

A sua experiência de integração ao nível da habitação é usualmente condicionada pelo baixo rendimento e pela segregação para zonas residenciais marginalizadas. Sujeitos a processos de arrendamento ilegal, em espaços sobrelotados, vivem muitas vezes em péssimas condições de habitabilidade. Acresce que os territórios onde habitam estão "guetizados", com rede deficiente de transportes e fracas infraestruturas sociais[55].

Na interseção de muitos destes problemas, está a dificuldade linguística, quando não dominam a língua do país de destino, com impacto de largo espectro. Também o efeito do racismo e da xenofobia, de que são vítimas, pode ser significativo, provocando simultaneamente medo e revolta, reduzindo oportunidades e induzindo mecanismos de defesa que podem ser fonte de novos problemas[56].

Ao nível da educação/formação, identificam-se frequentemente problemas como a desqualificação sofrida na inserção no mercado de trabalho, as escassas oportunidades de formação e a dificuldade de integração dos seus filhos no sistema escolar e no mercado de trabalho[57].

No eixo da proteção social, os imigrantes estão em desvantagem em relação aos autóctones, nomeadamente no acesso a algumas prestações sociais[58].

De igual forma, na participação política não têm espaço, com exceção do nível local, o que lhes reduz a zero a capacidade de fazer ouvir a sua voz e defender os seus interesses, através dos mecanismos democráticos representativos[59].

Finalmente, entrelaçado com todas estas dimensões, temos o impacto do choque cultural, de quem se sente estranho em terra estrangeira e se sente distante da sua terra e da sua família.

Acresce que os imigrantes também enfrentam os obstáculos institucionais e organizacionais à sua integração, que podem ser elencados da seguinte forma[60]:

(1) A variedade de instituições envolvidas no processo de integração;

(2) A falta de cooperação no domínio das políticas de admissão e integração entre os serviços públicos e as diferentes partes interessadas na integração;

(3) A dispersão geográfica dos serviços públicos a que os imigrantes têm de recorrer para manter a sua residência legal e conseguir a integração;

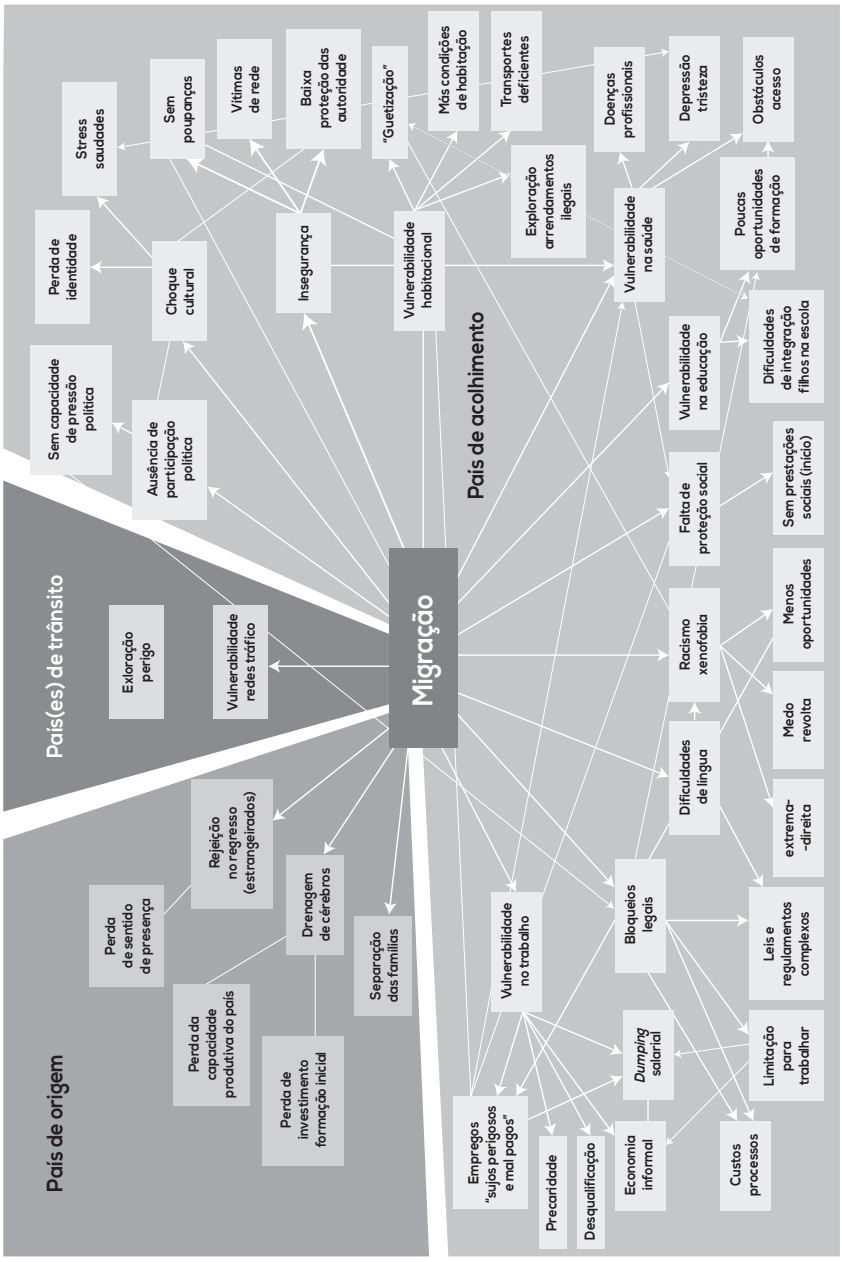
(4) A diversidade de procedimentos entre os serviços públicos e a complexidade burocrática;

(5) As dificuldades de comunicação derivadas da diversidade cultural e linguística;

(6) A falta de mecanismos de participação dos imigrantes nas políticas de integração.

Todas estas dimensões deste problema social complexo têm o potencial de interagir entre si, tornando exponencial o efeito de cada um dos problemas específicos (Figura 5).

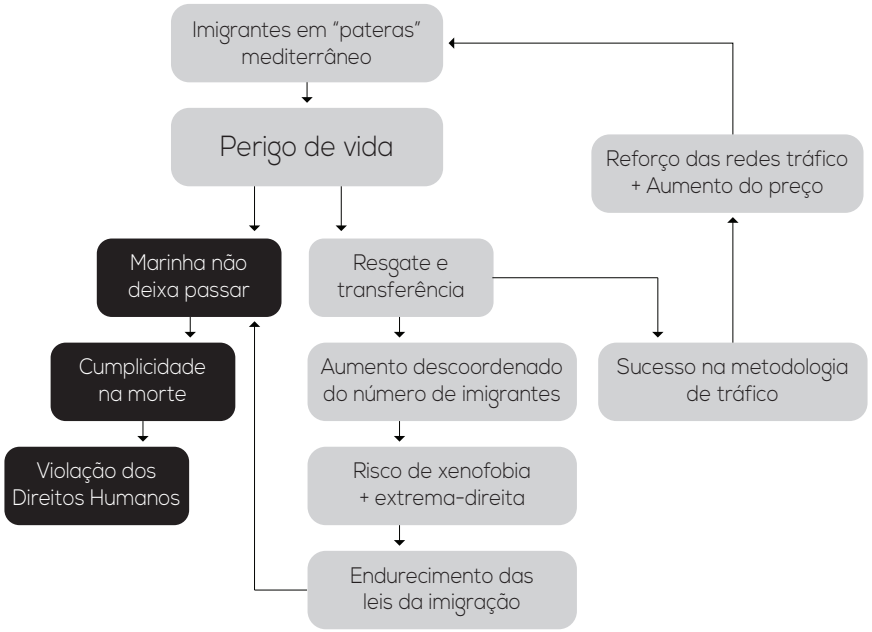
FIGURA 5 - Migrações como problema social complexo



Fonte: Autor

Mas não se trata somente de complexidade. As migrações evidenciam bem, em algumas circunstâncias, a noção de perversidade (*wickedness*) que os problemas sociais complexos encerram. Veja-se, por exemplo, o caso da gestão da imigração irregular no Mediterrâneo[IX]:

FIGURA 6 - Perversidade de um problema complexo – Imigração irregular



Fonte: Autor

Este diagrama evidencia alguns dos dilemas que se colocam a quem tem de gerir a questão da gestão das migrações, em que se depara com os traços típicos de um problema complexo com a dificuldade de definir o problema, a ausência de solução definitiva, restando a opção por gerir melhor ou pior o problema, bem como com a experiência frustrante de algumas soluções (e.g. o resgate e salvamento) serem causas de novos problemas (e.g. o crescimento da extrema-direita ou o "efeito de chamada"), o que exige no desenho de políticas públicas não só uma

IX Este esquema foi concebido ainda antes da "crise dos refugiados", com as chegadas a Itália, via Mediterrâneo, ou à Grécia, via mar Egeu, estas a partir da Turquia enquanto país de trânsito. As consequências políticas e humanitárias daí decorrentes exponenciam os efeitos aqui descritos neste esquema a uma potência elevadíssima.

abordagem integrada e holística, como a capacidade de resiliência e de inovação na conceção e execução de respostas a este desafio.

1.3.4. "Crianças e jovens em risco" como problema social complexo

Os desafios que se colocam na análise da temática das crianças e jovens em risco são múltiplos. Identificada recorrentemente na literatura como problema social complexo[61], a situação de risco ou perigo de crianças e jovens, já tipificada na lei, inclui situações de abandono ou de viver entregue a si própria, maus tratos físicos ou psíquicos, abuso sexual, falta de cuidados adequados, sujeição a comportamentos de risco, a que se juntou mais tarde o absentismo e abandono escolar.

As múltiplas dimensões do problema, que vão da saúde à justiça, da segurança social à educação, bem como a dificuldade de definir o problema e de encontrar uma solução, consolidam este enquadramento.

Este conjunto de tipos de problemas constitui um universo fluido, sem fronteiras bem definidas, no qual um problema pode transformar-se noutro, estar associado a outro ou ser causa/consequência de outro, características típicas dos problemas complexos. A dificuldade em defini-lo exatamente, resultante de múltiplas abordagens, por exemplo consoante o ponto de vista da especialidade (saúde, educação, segurança social, forças policiais), é uma outra evidência da complexidade[62]. O carácter único de cada caso, que exige também uma solução personalizada, não podendo ser aplicadas sempre soluções *standard* pré-desenhadas, acrescenta pontos para a sua caracterização, enquanto problema complexo.

O problema tem diversas causas, tal como Rittel e Webber (1973) apontavam, que se interligam e em que cada consequência gerada pode transformar-se numa nova causa. É, também, muito evidente a possibilidade de medidas apresentadas como soluções, ainda que imperfeitas, poderem gerar novos problemas e consequentemente dilemas difíceis de gerir (e.g. quando se retira uma criança à sua família e esta é institucionalizada, pelo risco que corre, estão também a quebrar-se os laços parentais e a correr os riscos do impacto negativo da institucionalização; ou se se protege o valor da unidade da família e, apesar do risco, se mantém a criança no seu ambiente natural, a criança pode sofrer novos maus-tratos).

Neste domínio, os resultados de soluções lineares são habitualmente insuficientes, porque a resposta é inadequada. Não se trata de argumentar que a problemática dos maus-tratos a crianças e jovens é demasiado complexa para, em consequência, a assumir como insolúvel. Antes, ao reconhecer a complexidade deste problema, se evitam soluções simplistas, destinadas ao fracasso, com as consequentes repercussões para a criança, a sua família e as instituições de solidariedade social. Integrando o conceito da complexidade na sua compreensão do problema, é mais provável que os profissionais se tornem mais capacitados para procurar resultados no longo prazo, ao invés de "arranjos rápidos" que não terão sucesso[63].

Quando olhamos para os fatores de risco identificados na literatura[64] aumenta ainda mais a complexidade da análise. A abordagem proposta pela Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco (modelo ecológico de avaliação e intervenção em situações de risco e de perigo) é uma visão sistémica, que vai além da interação do agressor com a vítima, considerando também a família e a comunidade. Esta opção é convergente com a abordagem desenvolvida no enquadramento teórico dos problemas complexos, pela sua opção de um olhar holístico.

No que se refere ao agressor, há a considerar situações como ter sido vítima de maus-tratos ou negligência na infância e carecer de modelos de educação adequados; hiper-reatividade aos estímulos do ambiente, concretamente os relacionados com a criança, como sejam o choro ou as brincadeiras, que desencadeiam respostas desproporcionadas e impulsivas; baixa tolerância ao *stress*, exaltando-se facilmente com o comportamento dos filhos; escassas capacidades para resolver conflitos: negação do problema, isolamento ou reação agressiva; défice de estratégias para resolver os problemas que surgem na educação das crianças; perturbações emocionais (ansiedade, depressão, …), mentais ou físicas, que os impede de reconhecer e responder adequadamente às necessidades da criança; baixa autoestima e grande dependência emocional em relação a outras pessoas; expetativas dos pais em relação às características da criança (saúde, sexo, traços fisionómicos...)[65]. Acrescem ainda fatores como o desemprego, dependências e consumos, comportamentos desviantes, entre outros, sendo que muitos destes interagem entre si, condicionando-se e influenciando-se mutuamente.

O mesmo fenómeno de interação de fatores de risco acontece na dimensão "família", em que situações como desestruturação familiar, elevado número de filhos, elemento da família com vulnerabilidades particulares (dependências de substâncias, desemprego, doença mental, deficiência ou doença crónica, alcoolismo, exclusão social, precariedade laboral, etc.), pais adolescentes, conflitos conjugais, violência doméstica, expetativas irrealistas relativamente ao comportamento e capacidade dos filhos, desconhecimento das necessidades infantis, autoridade parental ausente ou demasiado permissiva ou punitiva, ausência de comunicação pais-filhos, ausência de interação compensatória pais-filhos, vinculação insegura, problemas de comunicação, défice do exercício das responsabilidades parentais antecedentes de vivência pessoal de maus-tratos, monoparentalidade[66] e ainda pobreza, habitação degradada, medo/dependência do agressor, ou ainda o sentido de "propriedade" da criança, constituem fatores possíveis de risco ou perigo para as crianças.

Ao nível da comunidade, surgem como fatores de risco a aceitação de violência como forma de disputa interpessoal, exaltação mediática da violência, tolerância social para a educação através da punição física, escassez na efetividade dos mecanismos de punição da violência intrafamiliar, definição do maltrato como práticas tidas como aceitáveis pela cultura de pertença de crianças e adultos[67] e ainda a desatenção ou incapacidade institucional e comunitária de prevenir situações de risco ou perigo, as dinâmicas de exclusão geradas na própria escola (escola "excludente"), a fraca valorização do estatuto da criança em alguns contextos, a influência de pares.

Finalmente, associadas à vítima, podem existir fatores de risco como nascimentos prematuros, com baixo peso e temperamento difícil, défice físico ou psíquico, doenças neurológicas congénitas ou adquiridas, problemas de saúde crónicos ou atrasos de desenvolvimento, problemas de comportamento (agressividade, oposição, mentira, absentismo escolar, …), não satisfação das expetativas dos pais (sexo, saúde, atrativo físico)[68] e ainda o medo do agressor/desejo de proteção da família da ação do agressor, dependências/consumos, abusos anteriores.

A simples descrição deste conjunto de fatores de risco, que potencialmente originam situações de perigo, associadas a quatro campos distintos enunciados, é suficiente para tornar evidente a complexidade deste problema. Mas somam-se ainda alguns outros fatores de complexificação:

a) A *dinâmica entre risco e perigo*: estas situações, porque dizem respeito à vida humana, familiar e comunitária, são dinâmicas e, muitas vezes, de desenvolvimento imprevisível. A existência de uma situação de risco (e.g. dependências/consumos), que configura um perigo potencial, pode evoluir rapidamente, evoluir de uma forma mais lenta ou nunca evoluir, no sentido do perigo e mesmo da situação de maus tratos consumados. Noutros casos, pode emergir uma situação de perigo agudo, sem que antes tenha havido evidências de risco. Acresce ainda que é particularmente difícil definir as fronteiras entre risco e perigo.

b) A *informação que se dispõe*: a intervenção em situações de crianças e jovens em risco está sempre dependente da quantidade, qualidade e atualidade da informação que se dispõe. Sendo situações delicadas não é fácil, muitas vezes, aceder à informação rigorosa, atualizada e relevante.

c) A *subjetividade da análise*: sendo cada caso único (típico dos problemas complexos), cada situação exige uma análise específica, com um papel chave para quem a analisa. É por isso inevitável a subjetividade da abordagem ao tema, ainda que corrigida pela múltipla perspetiva dos vários elementos da(s) equipa(s) interveniente(s).

d) A *proporcionalidade da ação*: uma das dificuldades da intervenção neste problema é a de encontrar a proporcionalidade certa das medidas a tomar, num *continuum* de várias possibilidades. Esta questão coloca-se particularmente perante a decisão de retirar a criança do contexto familiar de perigo.

Todas estas evidências confirmam a natureza de "problema social complexo" da temática "crianças e jovens em risco/perigo".

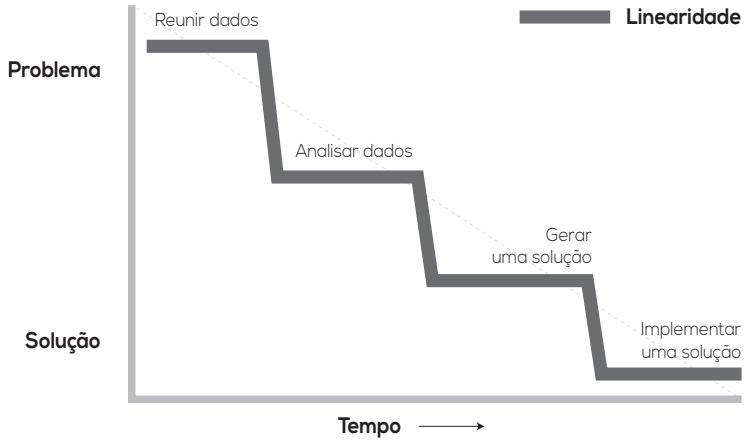
Neste contexto, importa ainda referir, para a compreensão da complexidade e intervenção com famílias multiproblemáticas, enquanto quadro conexo com o risco para as crianças e jovens nelas inseridas, o trabalho desenvolvido por Grilo (2013), que evidencia de uma forma eloquente os desafios impostos pela complexidade.

1.3.5. Como responder a problemas sociais complexos?

A resposta a problemas complexos constitui, em si mesmo, um desafio enorme. Como refere Conklin e Weil (2007), representa mesmo um "sofrimento" para as organizações, que começa por radicar na incompreensão da natureza do problema. Esta leva a que se procure resolver problemas complexos usando o raciocínio, as ferramentas e o método usado para problemas lineares. Quando não se compreende a diferença de natureza entre estes dois tipos de problemas, esse sofrimento aumenta. Paradoxalmente esse sofrimento é atenuado, na perspetiva destes autores, não tanto pela resolução (tendencialmente impossível) dos problemas complexos, mas pela consciência de que se está perante "um novo tipo de problema que não pode ser resolvido pelos métodos tradicionais"[69].

A resposta a um problema linear é-nos familiar. Usando um processo sequencial e ordenado, parte-se do problema para a solução, começando por entender o problema, através da recolha e de análise de informação, e seguindo-se a formulação e a implementação da solução.

FIGURA 7 - Abordagem para a resolução de problemas lineares (em cascata)



Fórmula tradicional utilizada na resolução de problemas complexos: a "Cascata"

Fonte: Conklin e Weil (2007: 3)

Esta abordagem serviu, durante séculos, uma sociedade mecanicista, com trajetos "balísticos" e razoavelmente previsível. Hoje falha perante a complexidade. Nesta mesma linha, Kovács (1985: 442) sublinha que:

"A fragmentação dos conhecimentos e a desconfiança mútua dos especialistas impedem o diálogo e reforçam a tendência para o anonimato e para um possível neo-obscurantismo (…) esta tendência pode tornar-se reversível com o alastrar de uma nova maneira de pensar, que implique um olhar integrador, uma visão de conjunto, em que não se separam as dimensões económica, psicológica, social, cultural, ou histórica, para poder captar a complexidade."

A existência, como referido anteriormente, de interações e interdependências, num sistema aberto, sujeito a múltiplos constrangimentos, torna ineficaz uma abordagem linear[70]. Exige uma visão holística, capaz de compreender as inter-relações entre um conjunto alargado de potenciais causas e atores, sabendo que a natureza de um problema complexo implica uma dificuldade intrínseca em compreendê-lo plenamente.

Uma armadilha típica que se coloca nestas respostas é o isolamento de um subproblema e concentrar aí a atenção e os recursos. Essa resposta muito estreita e focada numa única causa representará, normalmente, uma fonte de frustração pois ignora a complexidade, nomeadamente a multicausalidade e as interações[X].

1.3.5.1. Metodologias e ferramentas

Cilliers (2004) defende que não conseguimos lidar com a realidade em toda a sua complexidade, necessitando, por isso, de recorrer a modelos, que a reduzem de forma a produzir algo inteligível. Acresce que dada a natureza distinta dos problemas complexos, as ferramentas utilizadas para resolver problemas lineares não são adequadas[71]. Coloca-se, portanto, o desafio de encontrar ferramentas que ajudem a aproximar da compreensão da complexidade, nomeadamente através do desenho de modelos, ou da construção de metáforas na expressão de Misoczky (2003), que refere que "aos modelos corresponde descrever um domínio menos

X No documento "Tackling wicked problems – a public policy perspective" (Australian Public Service Commission, 2007) refere-se o exemplo da redução da violência nas escolas colocando um detetor de metais à entrada, ou o exemplo do combate à obesidade infantil retirando das cantinas escolares alimentos pouco saudáveis. Embora ambas as medidas sejam úteis, aplicadas isoladamente não resultaram.

conhecido – a realidade – em função de relações com um domínio fictício melhor conhecido."[72]

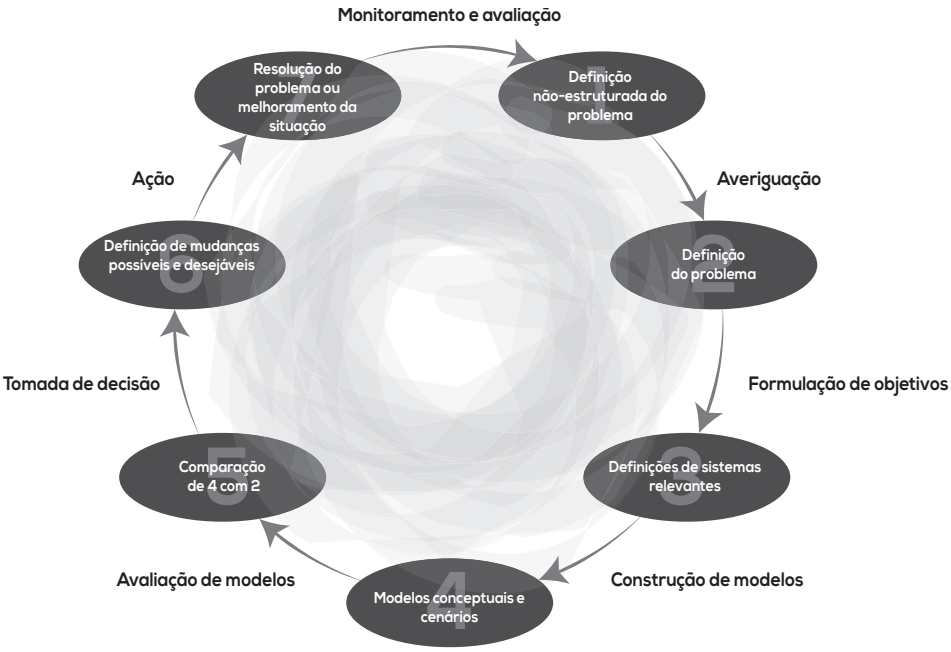
Desta forma, é compreensível que um dos "criadores" do conceito "problemas complexos", Rittel, tenha focado a sua energia criativa no desenvolvimento de uma nova ferramenta para gerir este tipo de problemas, dando origem ao *IBIS – Issue-Based Information System*. Este sistema, que havia começado a ser desenvolvido anteriormente, visava apoiar a coordenação e o planeamento de processos de decisão política, guiando a identificação, estruturação e a fixação dos temas abordados por grupos de trabalho, focado na resolução de problemas. O IBIS inclui tópicos, temas, questões de facto, posições, argumentos e modelos de problemas, que segundo a lógica dos temas, são organizados e operacionalizados, inicialmente de uma forma manual e posteriormente com desenvolvimento informático[73].

Este salto que Rittel e os seus colaboradores induzem à abordagem linear, anteriormente usada no planeamento, representa uma segunda geração do método de análise de sistemas, que veio colocar no centro as relações humanas e as interações sociais[74].

Ao IBIS sucederam-se múltiplas soluções, entre as quais se destaca o *Dialogue Mapping*, desenvolvido por Conklin (2006). Este processo pretende fazer face às poderosas forças de fragmentação induzidas pela conjugação entre problemas complexos, complexidade social e complexidade técnica, procurando alcançar coerência (que se opõe à fragmentação) através do mapeamento das ideias de participantes de grupos de trabalho[75]. Para gerir melhor problemas complexos, este autor define a necessidade inicial de "compreensão partilhada" entre as partes interessadas a que se deve somar o "compromisso partilhado" na ação sobre o referido problema, constituindo o *Dialogue Mapping* um contributo relevante para esse objetivo.

Vandenbroeck (2014) utiliza, tirando partido dos recursos do diálogo e do *design*, uma abordagem da *Soft System Methodology – SSM*, a partir da referência de Checkland e Poulter (2007). Neste método, começa-se por focar na capacidade de expressar o problema, muitas vezes esquematizando-o, progredindo para um modelo concetual e cenários, a contrastar com o problema como foi desenhado inicialmente. Segue-se a definição de mudanças desejáveis e as ações para melhorar a situação, conforme se esquematiza de seguida.

FIGURA 8 - *Soft System Methodology*



Fonte: Adaptado de Vandenbroeck (2014: 46)

A SSM está particularmente vocacionada para o trabalho com pequenos grupos e para problemas complexos próximos. Para uma abordagem de grandes sistemas, em mudanças sistémicas significativas, Vandenbroeck (2014) sugere a utilização da "Gestão de Transição" (*Transition Management*), em que se ambiciona uma mudança estrutural e cultural sustentável, que possa estabelecer as condições necessárias para a evolução. Inclui três etapas: (a) a elaboração de uma visão inovadora de como poderia o sistema ser sustentável a longo prazo, visão essa que mobilize e inspire as partes interessadas; (b) assegurar um espaço/contexto de experimentação de práticas inovadoras; (c) ter uma rede de aprendizagem que alavanque o processo de mudança.

Na mesma linha destas ferramentas, surge recorrentemente o "pensamento sistémico". Williams e van't Hof (2014) sugerem a aplicação conjunta de três princípios:

– A compreensão das *inter-relações* ("Como é que as coisas se ligam entre si?");

– O reconhecimento de que a *perspetiva* ("Quais são as diferentes formas como a situação pode ser entendida?") influencia aquela compreensão;

– A aceitação de que as escolhas de *fronteiras* ("O que está «dentro» e o que está «fora»") não é opcional e requer uma deliberação baseada em razões éticas, políticas e práticas.

Todas estas ferramentas têm como subjacente o princípio que problemas complexos exigem aprendizagem contínua, o que leva Chapman (2004) a afirmar que "a aprendizagem é a chave para lidar com a complexidade associada à falta de previsibilidade e controle". O autor refere, assim, a necessidade de uma "aprendizagem sistémica" que envolve prática e reflexão a partir da experiência de cada um, que complementa a aquisição de competências e conhecimentos sobre o funcionamento de sistemas. Exige, como é próprio do pensamento sistémico, um nível de abstração maior que o pensamento mecanicista, capaz de uma abordagem holística ao invés da segmentação.

Roberts (2014) salientava a propósito dos desafios que se colocam neste contexto que precisamos de começar "a reformular as nossas escolas e programas educativos de forma a preparar os nossos alunos para a resolução de problemas do século XXI. Dar-lhes ferramentas simples, baseadas em regras lineares de causa e efeito não é suficiente para que consigam resolver os nossos problemas. É necessário que os ajudemos a trabalhar de forma eficaz com sistemas adaptativos complexos nos quais as dinâmicas do sistema e os ciclos de retroação tornam as reações imprevisíveis. (…) Precisamos de programas interdisciplinares que desafiem os alunos a resolver problemas de forma criativa e a pensarem em termos de sistemas."[76]

Uma outra dimensão da aprendizagem que surge referenciada na literatura sobre colaboração interorganizacional é a "aprendizagem expansiva", considerada como a capacidade de reinterpretar e expandir o objeto da atividade específica,

repensando os objetivos, as atividades e as relações com outros prestadores de serviços e clientes. Assim, os profissionais podem começar a responder de uma melhor forma, produzindo novos padrões de atividade, que expandem a compreensão e mudam a prática[77].

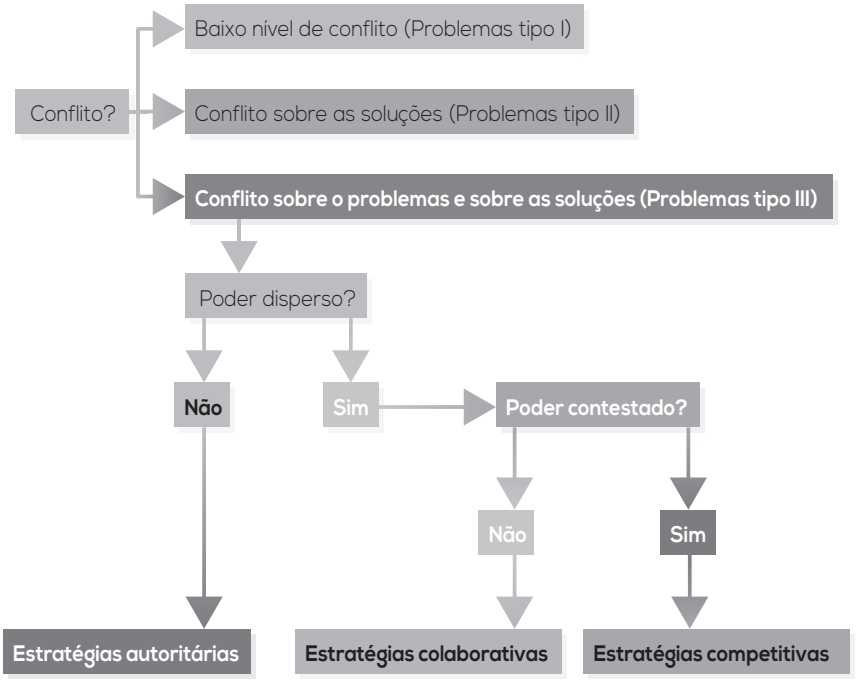
As "comunidades de prática" ou "*hubs*" são referidas enquanto grupos de pessoas que partilham uma preocupação, um conjunto de problemas ou uma paixão por um tema e que querem aprofundar o seu conhecimento nessa área, por via de uma interação regular com outras pessoas que partilham o mesmo interesse, são apontadas como sendo uma ferramenta útil para lidar com problemas complexos[78].

Uma das necessidades evidentes para gerar respostas a problemas sociais complexos é a identificação abrangente e inclusiva das instituições relevantes para o tema e das relações entre si[79]. Nesse contexto, as metodologias e as ferramentas de análise de redes sociais (*social network analysis*) revestem-se de uma relevância significativa, embora neste contexto só mereçam uma referência muito breve. A perceção dinâmica das relações interorganizacionais e a sua caracterização podem ser essenciais para desenhar soluções colaborativas adequadas a problemas complexos.

1.3.5.2. Estratégias consoante o nível de conflito

Numa perspetiva distinta de abordagem à resposta a problemas complexos (tipo III), há que ter em conta se o poder está concentrado num pequeno número de atores, condição que permite a utilização de estratégias autoritárias para identificar o problema e a solução, o que não é viável caso o poder esteja disperso. Nesse caso, há que considerar se, além da dispersão, há contestação ao poder. Segundo Roberts (2000: 3), nessa situação, podem utilizar-se estratégias competitivas; se não há contestação, podem ser utilizadas estratégias colaborativas.

FIGURA 9 - Lidar com problemas complexos



Fonte: Adaptado de Roberts (2000: 3)

Nesta abordagem, consideram-se, pois, estratégias autoritárias, colaborativas ou competitivas. As *estratégias autoritárias* colocam na mão de um pequeno grupo (de pessoas ou instituições) a capacidade de decidir a resolução do problema, com base no seu conhecimento ou poder, com a aceitação das restantes partes ou a imposição coerciva. Têm como potenciais vantagens, a possibilidade de utilizar profissionais que sabem delimitar o problema e a rapidez e a eficácia de um processo com poucas pessoas envolvidas. Como desvantagens, a alienação/desinteresse das partes não participantes nesse processo e o risco de um foco muito estreito e insuficiente, ou até mesmo errado (dada a especialização do(s) interveniente(s)).

As *estratégias competitivas*, muito típicas das dinâmicas de mercado, desenvolvem-se numa perspetiva de que alguém "vence a corrida" para encontrar a solução do problema. E, naturalmente, todos os outros perdem. As vantagens que são

apontadas a esta linha estratégica incluem o incentivo à criação de novas ideias, a inovação e a oferta de alternativas e previne a monopolização das ideias. Já entre as desvantagens contam-se o(s) conflito(s), o(s) bloqueio(s) e o(s) impasse(s), bem como o desperdício de recursos no processo competitivo.

Finalmente, temos *as estratégias colaborativas*, consideradas por Roberts (2000) como as mais eficazes quando temos problemas complexos, com muitas partes interessadas e um poder disperso. As vantagens incluem um empenho elevado das partes interessadas; a apropriação da dinâmica pelas instituições participantes; soluções mais abrangentes e efetivas; a criação de sinergias e o combate às redundâncias; a criação de relações que podem vir a ser úteis para a resolução de outros problemas. As desvantagens apontadas são: o aumento de complexidade (pelo elevado número de partes envolvidas); os elevados custos de transação; o tempo necessário e o potencial risco de falha por baixas competências de colaboração interorganizacional.

Há uma correlação forte entre estas estratégias defendidas por Roberts (2000) e os modelos organizacionais, nomeadamente o modelo burocrático, a Nova Gestão Pública e a governação integrada.

1.3.5.3. Liderança na resposta a problemas complexos

A liderança em contexto de problemas complexos enfrenta desafios significativos. Um deles é o de não ter, à *priori*, a resposta certa para oferecer e, muitas vezes, mesmo a impossibilidade de resolver o problema[80]. Sendo a resolução de problemas a missão genérica quer do gestor, quer do líder, no caso dos problemas complexos em que, como vimos anteriormente, não há solução definitiva ("*stopping rule*"), o líder terá sempre perante si a necessidade de mobilizar uma rede de parceiros para enfrentar da melhor maneira possível um problema potencialmente irresolúvel.

Isso exige uma capacidade suplementar do líder em adequar o seu modelo de liderança à natureza de um problema complexo, nomeadamente promovendo uma definição comum e partilhada do problema, sabendo gerir as expetativas, mobilizando as partes interessadas de uma forma persistente e com responsabilidades partilhadas, desenvolvendo ações que melhorem a resposta ao problema e promovendo a resiliência, mesmo perante o potencial insucesso na resolução

definitiva do problema. Necessita ser capaz de mobilizar competências quer de uma liderança transacional, quer transformativa[81].

Para isso, necessita ser mais um "*bricoleur*" que sabe aproveitar o que existe para reparar o que é possível, ainda que de uma forma imperfeita, do que um arquiteto capaz de desenhar uma solução perfeita a partir de uma folha em branco[82], raramente disponível.

Neste contexto, Grint (2008) defende que cada tipo de problemas (lineares, complexos ou críticos) exige uma resposta específica no que refere ao modelo de gestão. Partindo de uma definição clássica de separação entre "gestão" e "liderança", a que acrescenta uma terceira modalidade, o "comando", o autor defende que um problema linear exige essencialmente capacidade de gestão, encontrando o *processo* certo. Já um problema complexo exige capacidade de liderança, o que na perspetiva do autor requer que se encontre a *pergunta* certa. O problema crítico requer capacidade de comando, capaz de dar a *resposta* certa.

A liderança em problemas complexos enfrenta igualmente o desafio crítico de desenvolver uma visão partilhada, para superar os interesses divergentes da rede de atores e dar-lhes um ponto de referência comum que os incentive à colaboração[83].

A dimensão do conflito de valores e interesses, já anteriormente referida[84] na gestão dos problemas complexos, introduz a necessidade das lideranças que lidam com este tipo desenvolvam competências e estratégias específicas entre as quais, o autor refere exemplos como:

1. Capacidade de agregar um forte e representativo conjunto diversificado de vozes e perspetivas.

2. Estabelecer os protocolos necessários para discussões sustentáveis e disciplinadas.

3. Juntar múltiplas narrativas que iluminem diferentes descrições do problema vistas por perspetivas diversas.

4. Nomear os medos e os riscos associados às diferentes definições do problema.

5. Reenquadrar as narrativas e gerir o ritmo da resolução do problema.

6. Ajudar a evitar a criação de expetativas excessivas e a compreender as transações que as escolhas implicam.

Voltaremos a este tema, mais à frente, quando abordarmos a questão da colaboração.

1.4. Sistema social e sistemas complexos

A forma de pensar e agir em sociedade, nomeadamente nas organizações e na definição de políticas que respondem a problemas sociais, está ainda muito marcada, como já foi referido, por uma abordagem mecanicista e por um pensamento "reducionista". Pressupõe que é possível uma determinação linear entre causas e efeitos, que é possível planear com certeza, numa lógica de "comando e controle", que todos os resultados gerados são os esperados e que o que resulta num contexto pode também resultar noutro, numa transferência translacional. Baseia-se no pressuposto, próprio de abordagens analíticas, que, separando as componentes de um sistema em unidades pequenas, que possam ser geridas e compreendidas individualmente, se alcançaria a compreensão do todo, pela soma da compreensão dessas partes[85].

Esta abordagem radica na história de sucesso do método científico, com contributos iniciais muito relevantes de Descartes e de Newton, sendo que o primeiro nos propõe dissecar um problema por partes e resolvê-lo numa lógica sequencial, para que no final seja possível entender o todo, definindo a partir daí leis científicas, que permitem previsibilidade e certeza[86].

Na Sociologia das Organizações evidencia-se também esta visão "científica" que influenciou correntes muito significativas como o *taylorismo*, na divisão científica do trabalho, ou como a burocracia *weberiana*, temas que abordaremos mais adiante.

No entanto, a definição e caracterização de um problema social complexo, como anteriormente referido, estão profundamente condicionadas pela dinâmica so-

cial de cada contexto. Por isso, importa introduzir, neste enquadramento teórico, uma brevíssima abordagem à Teoria do Sistema Social e à Teoria da Complexidade.

Desde logo, há que tentar fixar o conceito de "sistema" que pode ser entendido como "uma dada forma de apreensão do real, cuja característica nuclear é a atenção votada às relações entre as partes constitutivas de uma dada totalidade"[87]. Vandenbroeck (2014) sublinha o contributo de ideias vindas da neurociência, biologia e matemática, dando, assim, um carácter interdisciplinar e destaca como especificidade o foco em compreender "a forma como uma entidade (um organismo, uma organização) preserva a sua integridade num meio ambiente em mudança"[88], bem como a forma como os subsistemas que constituem um sistema interagem entre si, em relações de causa e efeito entre múltiplos fatores.

Classicamente, os sistemas dividem-se em fechados e abertos, consoante estão isolados do seu meio ou a ele são permeáveis. Para este trabalho tem particular importância a atenção aos sistemas abertos e neles devem ser consideradas três propriedades: a interdependência, a totalidade e a sinergia[89].

1.4.1. O sistema social nos clássicos

O estudo da Sociologia foi revelando uma plêiade de grandes autores que refletiram sobre a perspetiva sistémica da sociedade e a sua complexidade, entre os quais se destacam Auguste Comte, Herbert Spencer, Karl Marx, Max Weber, Émile Durkheim, Vilfredo Pareto, aos quais se deve juntar, em lugar de destaque, Talcott Parsons. Aqueles autores desenvolveram o seu trabalho como resposta à crescente complexificação da sociedade ocidental e fizeram-no numa perspetiva sistémica: por exemplo, Marx estudou, entre outros temas, os sistemas económicos na Europa e os seus efeitos na estruturação das classes e Durkheim, os sistemas culturais. Comte debruçou-se sobre as fases de evolução que cada sociedade enquanto sistema percorre e Weber deu a sua contribuição, nomeadamente através do papel da burocracia na gestão da complexidade social[90].

Não é objetivo desta revisão da literatura fazer uma revisitação aprofundada do contributo destes autores clássicos para a Teoria dos Sistemas. Trazemo-los tão-somente como uma breve referência, para que não se ignore o contributo fundamental que deram para a compreensão dos sistemas.

Para além dos autores citados e, antes deles, há um nome essencial, vindo de outra área científica que não a Sociologia, para perceber o desenvolvimento da Teoria Geral dos Sistemas: o biólogo Von Bertalanffy. É do seu trabalho que decorre uma transição entre um olhar da ciência para a realidade como se de unidades independentes se tratasse, para uma outra abordagem capaz de apontar para a interação e a interdependência de diferentes partes de um sistema[91]. Bertalanffy recupera a intuição de Aristóteles, em que "o todo é maior que a soma das partes" e sublinha, em nota histórica, a transição da visão aristotélica para a perspetiva matemático-positivista de Galileu, nos séculos XVI e XVII, que encaminhou a ciência para a compreensão e resolução da complexidade através da fragmentação em partes cada vez menores até que fosse possível compreendê-las[92]. O autor recorda a sua afirmação, no final dos anos 20:

> *"Desde que se assumiu que a característica fundamental de um ser vivo é a sua organização, a investigação habitual das partes isoladas e processos não conseguiu dar uma explicação completa sobre os fenómenos vitais. Não nos dava informação sobre a coordenação das partes e dos processos".*

É a partir daqui que surge, e depois se desenvolve sobretudo nos anos pós-II[a] Guerra Mundial, a "Teoria Geral dos Sistemas", nomeadamente com a "Ciência dos Sistemas", aplicada a várias áreas da ciência, como a física, a biologia, a psicologia ou as ciências sociais. A sua proposta de definição de um sistema é "um conjunto de elementos em inter-relação entre eles e com o ambiente"[93].

Um dos autores clássicos que desenvolveu trabalho mais relevante sobre o sistema social foi Talcott Parsons, na Universidade de Harvard, no Departamento de Relações Sociais. Criador da escola "estrutural-funcionalista", este procurou inicialmente integrar perspetivas de Pareto, Durhkeim e, sobretudo, Weber (que traduziu para inglês), na sua obra "A Estrutura da Ação Social", de 1937. Deter-nos-emos mais, no entanto, na sua obra "O Sistema Social", que é mais importante para este enquadramento. Define "sistema social", logo nas primeiras páginas, como:

> *"(…) uma pluralidade de atores individuais que interagem entre si, numa situação que tem, pelo menos, um aspeto físico ou de meio ambiente, atores motivados por uma tendência a obter um nível ótimo de gratificação e cujas relações com as suas situações — incluindo com os demais atores — estão mediadas e definidas por um sistema de símbolos culturalmente estruturados e partilhados."*[94]

Na sua análise, este autor coloca o sistema social em relação com outras duas dimensões: a personalidade dos atores individuais e o sistema cultural, constituindo este triângulo o sistema total de ação social. É muito relevante a ênfase que coloca na dimensão da interação – "o sistema é uma rede de interações"[95] – como traço identitário do sistema social. Para a análise que adiante se fará dos sistemas complexos é um contributo importante, pois é a relevância, a intensidade e a imprevisibilidade das interações que tornam um sistema verdadeiramente complexo.

Para Parsons (1951), uma sociedade é um sistema social que cumpre os requisitos funcionais para uma persistência prolongada, reproduzindo-se ao longo de gerações. Já uma instituição é um complexo de integrações de funções institucionalizadas que têm uma significação estrutural no sistema social em questão.

Nesta breve revisão importa também sublinhar o papel de Spencer, um dos primeiros autores a agendar o tema do darwinismo social. As sociedades são entendidas de uma forma similar aos organismos vivos, no seu crescimento, diferenciação e integração, de modelos mais simples até modelos mais sofisticados, os primeiros marcados pela homogeneidade e os últimos pela heterogeneidade. Para ele, os sistemas abertos aparecem correlacionados com a capacidade de adaptação, reação e seleção[96].

Esta visão sistémica foi-se sofisticando ao longo das últimas décadas e procura hoje evitar uma leitura da complexidade do sistema social, a partir de alguns dos conceitos das ciências naturais, mostrando reservas, por exemplo, quanto à aplicação linear de conceitos como o evolucionismo, equilíbrio ou homeostase.

1.4.2. Teorias da complexidade e sistemas complexos

Partindo desta visão da "Teoria Geral dos Sistemas", foca-se agora especificamente a teoria da complexidade e os sistemas complexos.

O desenvolvimento de uma abordagem consistente à complexidade no âmbito das ciências sociais tem contributos prévios, como já se referiu, de outras áreas da ciência (Física, Química, Biologia...), tendo na galeria dos Prémios Nobel duas figuras que trabalharam esta temática, nomeadamente Gell-Mann, laureado em 1969 e Prigogine, laureado em 1977.

Segundo Misoczky (2003: 8), *"a teoria da complexidade apresenta-se como um movimento transdisciplinar que tentaria restabelecer a unidade no estudo da natureza e dos seres humanos, que se teria perdido com a divisão compartimentada decorrente do cartesianismo"*. Situa as suas raízes teóricas na Teoria dos Sistemas, mas acrescenta-lhe a cibernética, a autopoiese e contributos da física, nomeadamente da Teoria do Caos e a dos Sistemas Dinâmicos.

Cilliers (2004) caracteriza os sistemas complexos como contendo um largo número de elementos em interação, enquanto condição necessária, mas não suficiente. A condição que lhes dá complexidade é a interação dinâmica, rica, imprevisível e que lhe confere um carácter não-linear. Esta característica é uma pré-condição para a complexidade e faz com que não haja uma correspondência entre a dimensão das causas e dos efeitos, podendo haver efeitos paradoxais em que pequenas causas têm grandes impactos e vice-versa. Este autor sublinha ainda a existência de ciclos entre causas/efeitos, em fenómenos de retroação (quer positivos, quer negativos) e situa sempre os sistemas complexos como sistemas abertos, defendendo que sistemas fechados não são sistemas complexos. De igual forma, chama a atenção para a dimensão do tempo, que faz privilegiar a análise do processo face ao foco no momento, o que quer dizer que não se compreende a complexidade por "fotogramas" isolados. Cilliers chama ainda atenção para o facto de que cada elemento do sistema ignora o comportamento do sistema como um todo, respondendo só à informação de proximidade. Finalmente, faz a distinção, também usada por outros autores (e.g. Roberts, 2000) entre sistema complexo e complicado. Neste segundo cenário, o sistema é também constituído por muitos elementos, mas é um sistema fechado, com interações lineares.

Morin dá também contributos para a compreensão da complexidade e abordamos aqui a sua perspetiva a partir da sua obra "Introdução ao Pensamento Complexo"[97].

Na sua visão começa por reforçar a crítica de muitos dos autores já referidos na Teoria Geral dos Sistemas, em que se sinaliza que o "paradigma da simplificação", estruturado segundo os princípios da disjunção, da redução e da abstração, que limita a capacidade de entender o conjunto.

Caracteriza a complexidade como "um tecido de constituintes heterogéneos inseparavelmente associados (...). É o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que constituem o nosso mundo fenomenal."[98]

e, mais adiante, acrescenta ainda que "a complexidade é, à primeira vista, um fenómeno quantitativo, a extrema quantidade de interações e de interferências entre um número muito grande de unidade. Porém não é só isso. Compreende também incertezas, indeterminações, fenómenos aleatórios. A complexidade num certo sentido tem sempre contacto com o acaso."[99].

Reconhece que o pensamento complexo é difícil, sobretudo devido à incerteza, à contradição e, mesmo, à confusão que os fenómenos complexos apresentam, no seu "jogo infinito de interações e retroações". Segundo Morin, "a consciência da complexidade faz-nos compreender que não poderemos nunca escapar à incerteza e que não poderemos nunca ter um saber total."[100]. Em contraposição ao paradigma da simplificação, defende que o pensamento complexo deve integrar os princípios da distinção, da conjunção e da implicação.

Os sistemas abertos, a que já nos referimos, são o espaço por excelência, da complexidade, marcados pela dinâmica entre equilíbrio e desequilíbrio à procura da estabilidade e neles a relação com o meio é vital, sendo impossível compreendê-los se se ignorar essa dimensão.

Para a compreensão do pensamento de Morin, é importante ter em conta a organização que nos propõe dos três princípios da complexidade:

a) Princípio dialógico – em que se agregam, simultaneamente, dois termos ao mesmo tempo complementares e antagónicos (e.g. razão e emoção).

b) Princípio recursivo – em rutura com a lógica unidirecional "causa/efeito", sublinha a dimensão circular em que causas são também consequências, ou em que os indivíduos produzem a sociedade e esta produz os indivíduos.

c) Princípio hologramático – em que as partes estão no todo e o todo nas partes.

Finalmente, salienta-se do contributo deste autor para a compreensão da complexidade, o pressuposto que a ação é complexa e obriga a lidar com o imprevisto, com o acaso, com a iniciativa e a decisão e com a consciência dos desvios e transformações[101], o que implica consequências relevantes, como adiante se apresentará, das quais se antecipa já a adaptação e a integração.

Continuando a revisão do conceito de sistemas complexos, encontramos como a definição mais simples de sistemas complexos, a de múltiplos agentes em múltiplas interações[102], pelo que o efeito da retroação (*feedback*) e da interação universal de todas as componentes entre si e com elementos externos ao sistema (em sistemas abertos), introduzem incerteza e imprevisibilidade.

Este mecanismo de retroação, positiva ou negativa, que se renova sucessivamente, é essencial para perceber um sistema. Na compreensão dos fenómenos de retroação, há que considerar a retroação positiva que reforça o fenómeno, numa espiral crescente e, no lado oposto, a retroação negativa, em que esta reduz o efeito. Assim, a análise isolada das componentes de um sistema, como anteriormente se disse, ignora a dimensão fundamental da interação entre elas, o que gera obrigatoriamente uma leitura errada ou, no mínimo, incompleta. Esta é uma das razões pela qual o método científico convencional lida mal com os problemas complexos, sendo necessária mais do que uma simples aposta na investigação interdisciplinar – importante, mas insuficiente – uma verdadeira reinvenção do método científico[103].

Esta visão traz consequências importantes para a ação. Guerra (2006) defende que, num contexto complexo, "se deve deslocar a atenção, do paradigma da «resolução dos problemas» (*problem solving*) para a atenção aos problemas dos processos de interação múltipla (…) aceitando que os problemas são uma «construção social» permanente (*problem setting*) num contexto complexo, de grande incerteza, cuja «orientação» pertence a um coletivo de atores em interação."[104].

Por que se tornou mais complexo o sistema social?

A crescente complexificação do sistema social ocorre em consequência do efeito convergente de várias mudanças.

Parece óbvio haver uma correlação positiva entre o crescimento do número de intervenientes e de interações diferentes e imprevisíveis, com o aumento da complexidade de um sistema[105]. Aqui reside a essência da complexidade crescente das últimas décadas. Desde logo, o impacto das tecnologias de informação e comunicação, com a sua dimensão de rede conectiva permanente e tendencialmente universal, aumentou exponencialmente as interações e, através delas, a complexidade[106]. O movimento imparável iniciado com a digitalização da

informação e, sobretudo, com a internet, a que se somaram as comunicações móveis, os dispositivos pessoais de comunicação e processamento de informação (computadores, telefones inteligentes, ...), a capacidade de armazenamento de informação e a rede de comunicação por satélite e por fibra ótica, entre outros, induziu um nível de complexidade crescente. Vivemos uma dinâmica da sociedade de "contacto perpétuo", com todas as consequências daí decorrentes[107]. Se é verdade que todas estas ferramentas nos permitiram conhecer mais e, em alguns casos, resolver melhor problemas que antes se mostravam muito resistentes a uma solução, ao mesmo tempo constitui uma espiral caótica.

Axelrod (1999: 26) tem uma afirmação muito expressiva quanto a esta correlação:

> *"A redução dos custos de propagação e de armazenamento aumentou as possibilidades para os efeitos da interação. A revolução da informação transformou-se na revolução da complexidade".*

Por outro lado, a globalização e o "achatamento" mundial[108] – com resultados muito menos positivos do que o autor desta expressão imaginava – provocaram, entre outros efeitos, uma diluição de fronteiras entre o nacional e o global, com a afirmação da interdependência a uma escala nunca antes vista. Este sistema densamente interconectado, em que decisões e ações locais podem ter impacto global e vice-versa, reforça o aumento da complexidade e reforça a necessidade de uma compreensão sistémica da realidade[109]. A mobilidade humana crescente, com a afirmação de sociedades multiculturais e com grande diversidade étnica e religiosa, coloca importantes desafios neste eixo.

No campo da prestação de serviços públicos, são também evidentes os sinais do incremento da complexidade[110]. Desde logo, a diversificação crescente das partes interessadas e dos responsáveis, que envolve não só o Estado, mas também as organizações da sociedade civil e mesmo as empresas, em algumas missões anteriormente desempenhadas exclusivamente pelo Estado, aumentou a complexidade, quer pelo envolvimento de um número superior de intervenientes, quer pelas culturas organizacionais diferentes de que são portadores. Mas a complexidade decorre também de os Estados terem aumentado significativamente o seu campo de ação, em particular na esfera social, promovendo crescentemente a intervenção em temas que no passado eram descurados ou objeto de ação particular (pobreza, apoio no desemprego, apoio na velhice, …).

Um dos conceitos essenciais que entra em crise com esta visão dos serviços públicos enquanto sistemas complexos é a responsabilização de "quem no sistema é responsável pelo quê". Ao invés de um sistema mecanicista em que é possível separar o contributo das partes e, dessa forma, isolar o erro e atribuir responsabilidades, numa perspetiva sistémica aberta, dadas as interações e interdependências, torna-se muito difícil definir exatamente um quadro de responsabilização das componentes do sistema. É mais uma das dificuldades das políticas e dos serviços públicos em lidar com a complexidade intrínseca e extrínseca em que se situam. Os sistemas sociais humanos, refere Eppel (2008), são, pois, complexos, adaptativos, interdependentes, abertos e não-lineares.

1.4.3. Sistemas complexos adaptativos

Uma das características mais relevantes de alguns sistemas complexos é a sua capacidade de adaptação, reagindo a mudanças significativas no contexto, através de alterações que lhe permitem manter a sua integridade[111]. Este autor sublinha que esta capacidade de resiliência é o que permite que as organizações (que, na sua opinião, são sistemas complexos adaptativos) sobrevivam a muitas mudanças que vão ocorrendo.

Os sistemas adaptativos são constituídos por agentes em interação, com um grau de liberdade na resposta à mudança, mas dentro de regras simples, que produzem respostas não pré-determinadas e não-lineares[112] ou, dito de outra forma, representam "um conjunto complexo de agentes semelhantes entre si que interagem de uma forma adaptativa"[113].

Holland (1992), um dos autores de referência nesta temática, sublinha que este número significativo de interações, envolvendo um elevado número de agentes, apresenta três características: evolução, comportamento agregado e antecipação. Isto significa que são sistemas "aprendentes" em que a experiência de adaptação permite modificar o comportamento dos seus agentes (evolução) e tirar partido perante novos desafios da aprendizagem anterior (antecipação).

Na base do processo adaptativo está a permanente busca de equilíbrio. Cada vez que o sistema se afasta desse ponto, os seus mecanismos de retroação são acionados para procurar de novo o equilíbrio (homeostase). De certa forma, estes sistemas estão permanentemente a balancear entre a ordem e o caos, sendo que

o excesso de ordem os leva a perder capacidade de adaptação, por cristalização, enquanto o *deficit* grave de ordem fará com que mergulhem no caos[114].

A compreensão dos sistemas complexos adaptativos implica ter em conta alguns conceitos relevantes. O primeiro é o de "emergência", que se caracteriza pela soma e a interação de diferentes agentes serem capazes de produzir uma nova realidade, mais complexa e distinta dos agentes que a compõem. Exemplificando, em termos biológicos, temos emergência do cérebro, como resultado da soma e interação das células que o formam. Por oposição, o contrário de emergência é a dissipação.

Um outro conceito importante neste domínio é o de "autopoiese", entendido como a capacidade de autoprodução que, aplicado aos seres vivos, os vê simultaneamente como produtores e produtos, porque produzem-se a si próprios continuadamente, recorrendo a recursos à sua disposição, numa paradoxal realidade de autonomia e dependência[115]. Não menos relevante, é o conceito de auto-organização. Estes sistemas evidenciam uma capacidade de gerar "organização sem organizador"[116], em níveis crescentes de complexidade.

Para compreender melhor os sistemas complexos adaptativos, há que considerar as suas propriedades[117], conforme a Figura 10.

FIGURA 10 - As propriedades dos sistemas complexos adaptativos

Fonte: Adaptado de Palmberg (2009: 3)

A primeira característica que podemos verificar é que a estrutura é constituída por agentes interdependentes que só são compreensíveis no quadro do seu contexto. A segunda aponta para a não-linearidade, já referida anteriormente, em que pequenas mudanças podem conduzir a grandes efeitos, sendo o inverso também verdadeiro (efeito paradoxal), não havendo correlação linear entre o efeito inicial e o resultado final. Como terceira propriedade, evidencia-se a adaptação, que permite a adequação a novas condições do ambiente e, como quarta característica, salienta-se a emergência, em que, como já se referiu, se destaca que da soma das partes surge uma realidade nova, que extravasa essa simples soma. Uma outra propriedade dos sistemas adaptativos complexos é a auto-organização, que permite ultrapassar o caos. Acresce a estas propriedades o controlo distribuído em que, por oposição ao modelo hierárquico tradicional, a ordem se estabelece sem controlo central, bem como a sétima propriedade, que resulta da ação e reação dos agentes interdependentes, que é capaz de gerar cooperação e competição, e que se pode designar de co-construção. Finalmente, a última propriedade que se sinaliza é a imprevisibilidade.

Em linha com esta leitura, a mesma autora defende que, não sendo possível controlar ou prever com certeza o comportamento de um sistema complexo adaptativo, é possível geri-lo. Para tal, é necessário criar, entre outras estratégias, uma visão partilhada do futuro; ter algumas regras simples para lidar com a complexidade (o que não é sinónimo de simplificação); considerar que não há resistência, mas sim atração; aproveitar a diversidade e a tensão geradas pela complexidade como ativadoras de criatividade e inovação; fazer da experimentação e do modelo tentativa-erro a forma de aprender a lidar com a complexidade[118].

1.4.4. Complexidade e políticas públicas

A complexidade traz enormes desafios para a conceção de políticas públicas e para a organização dos serviços públicos que devem executar essas políticas, desde logo porque os sistemas complexos são auto-organizados e interdependentes, o que significa que cada indivíduo ou unidade interpreta, age ou reage adaptando-se à ação de outros e tendo a influência do seu entendimento do contexto, os recursos disponíveis e a interação nos sistemas. Esta interação, como os seus efeitos de retroação positiva ou negativa, faz com que muitas vezes o efeito desejado não ocorra e que efeitos inesperados se manifestem[119].

Estas características, entre outras, fazem com que o desenho e desenvolvimento de políticas públicas, no quadro de sistemas complexos, tenham um conjunto de condicionantes que importa reter e que estes autores sistematizam nos seguintes pontos:

1. Os sistemas complexos auto-organizam-se; por melhor que seja o planeamento, vão acontecer surpresas.

2. As fronteiras são abertas, fluidas e socialmente construídas.

3. O que se pode saber sobre sistemas complexos é sempre limitado.

4. O processo de políticas públicas em sistemas complexos é contínuo e o seu desenho e o desenvolvimento vão a par (e não sequencialmente, como nos processos lineares).

5. É necessária uma avaliação reflexiva e contínua, em tempo real.

6. A flexibilidade no desenho deve permitir que a adaptação a cada realidade local possa ocorrer.

7. A informação em sistemas complexos está fortemente distribuída e fragmentada.

8. A complexidade implica que não há uma solução única para cada problema.

9. A complexidade exige práticas de participação.

Poder-se-ia ainda acrescentar a esta abordagem de Eppel et al (2011) a relevância da inovação, pois estas características colocam também a necessidade de encontrar soluções desenhadas "à medida" para problemas complexos, o que constitui um importante impulso para a inovação social, verificando-se na literatura uma conexão crescente entre estes dois campos (problemas complexos e inovação). Se perante outros problemas lineares a inovação é uma opção, nos problemas complexos é um constante desafio e um caminho incontornável[120].

Também Haynes (2015a) aborda a temática dos serviços públicos enquanto sistemas complexos. Recorda que a aplicação da metodologia dos sistemas complexos à administração e políticas públicas tem um paralelo com outras áreas científicas como a Meteorologia, cuja previsão rigorosa do tempo, a médio prazo, é impossível. Isto deve-se ao elevado nível de instabilidade e à retroação dinâmica com o sistema e contrasta com a alta previsibilidade de outras ciências, como a Física. Diz o autor que, tal como a Meteorologia, muitos dos sistemas humanos são extremamente difíceis de prever e controlar, dada a sua instabilidade e o dinamismo dos seus elementos.

O ambiente das políticas públicas, enquanto sistema complexo, "é imprevisível, instável e dinâmico. Isto cria dificuldades quando se implementa um controle tradicional de gestão, do topo para a base"[121]. Da dinâmica resultante decorre da retroação, interação e relações, as organizações e os contextos políticos em que os gestores públicos e profissionais trabalham são particularmente desafiantes.

A OCDE (2009) deu igualmente atenção ao contributo que a ciência da complexidade e abordagem aos sistemas complexos pode oferecer às políticas públicas. Sugere, por exemplo, que várias das ferramentas e técnicas utilizadas na ciência da complexidade podem ser úteis para o domínio das políticas públicas, como sejam os modelos multiagente, a análise de redes, exploração de dados, modelização por cenários, análises de sensibilidade e modelação dinâmica de sistemas. Refere-se também que da aplicação dos conceitos, das ferramentas e das técnicas da complexidade resultam algumas consequências relevantes que alteram o padrão tradicional do desenho e aplicação de políticas públicas:

1) Previsibilidade – a abordagem da complexidade permite identificar tendências e probabilidades, mais do que prever eventos específicos. Torna-se necessário que os decisores políticos aprendam a planear e a decidir em condições de incerteza e imprevisibilidade.

2) Controlo – nos sistemas lineares, o controlo decorre da identificação de relações de causa-efeito e da intervenção junto das causas, para condicionar os efeitos. Quando não há essa relação linear causa-efeito, como acontece nos sistemas complexos, os decisores necessitam de investir mais na influência que no "comando-controlo".

3) Comunicação – comunicar e explicar realidades complexas não se afigura fácil, pelo que se torna um exercício exigente, mas indispensável.

Mas a complexidade coloca desafios não só às políticas públicas, mas também aos serviços públicos. Desde logo, em si mesmo, a Administração Pública interage com esta complexidade. Corte-Real (2015) sublinha que "todas as questões de soberania, segurança, território, relações internacionais e defesa exigem dos atores públicos um exercício de governação transversal e integrada. Neste aspeto, o Estado ganha competitiva e comparativamente a outras organizações, designadamente por ter uma experiência de séculos"[122]. Na agenda de mudança que propõe para que as administrações públicas possam enfrentar a complexidade, identifica a globalização e internacionalização como maiores fontes de desafios. Aqui, segundo a autora, o Estado tem um papel fundamental. Para que tal possa acontecer com eficácia, "é necessário fomentar e desenvolver um modelo de governação em rede exigindo-se corresponsabilização e intervenção ativa dos diversos atores (…). Este tipo de abordagem facilitaria o abandono progressivo de estruturas rígidas e hierarquizadas para serem progressivamente aceites e adotados modelos de estrutura flexível/matricial como estruturas de projeto e equipas multidisciplinares e permitiria reforçar a transversalidade das respostas aos problemas complexos identificados."[123]

Esta lente teórica da complexidade pode ainda focar mais, indo ao referencial teórico dos sistemas complexos adaptativos. Este é usado para refletir sobre Sistemas de Serviço Público – SSP por Rhodes e MacKechnie (2003) que os caracteriza como "múltiplas organizações empenhadas no fornecimento de um conjunto específico de bens e serviços com valor para a maioria dos cidadãos-consumidores". Apesar dos autores referirem as limitações e críticas existentes quanto a esta abordagem teórica aplicada ao serviço público, sublinham também a importância da sua aplicação à área social dos SSP, nomeadamente saúde, educação e serviços sociais, domínios em que se situam problemas sociais complexos. Na sua abordagem, consideram como agentes-chave do SSP, iniciativas organizadas que podem ser de curta duração (transação entre consumidores e provedores de serviços) ou de longa duração, como uma agência governamental. Os indivíduos, quando parte das iniciativas, são considerados agentes dentro do sistema organizacional. Consideram também seis características essenciais a ter em conta: modelo organizacional, proposta de valor, uso da tecnologia, dimensão e idade, recursos e processos de geração de conhecimento.

Deve ainda referir-se que, apesar de constituir um campo distinto da esfera dos serviços públicos, no contexto empresarial também são válidos alguns dos desafios enunciados, na metáfora dos sistemas complexos adaptativos, em torno da autonomia no trabalho que geraria maior capacidade adaptativa:

> *"A autonomia no trabalho como um espaço de decisão e intervenção nos processos de trabalho, abrangendo também a possibilidade de autocontrolo e autoavaliação, e ainda, a participação na organização e no funcionamento da empresa, bem como a oportunidade de influenciar as decisões sobre mudanças na organização do trabalho e nas condições de trabalho em geral"*[124].

Capítulo II

Modelos de hierarquia e de mercado na resposta a problemas sociais

2.1. De hierarquia – A burocracia

Ao longo de todo o século XX, a discussão sobre modelos de organização do Estado para cumprir todas as suas missões – que se foram multiplicando e diversificando – foi permanente. Nesse contexto, ninguém como Weber teve um impacto tão marcante e duradouro na reflexão e concetualização das teorias das organizações, nomeadamente do Estado, com a sua visão do tipo ideal de organização formal, que nos deixou como herança maior (Massey, 2011). Durante quase um século, a sua visão moldou o Estado moderno, mas também as empresas e outras organizações, ainda que fosse já depois da sua morte que a burocracia alcançou o seu maior impacto.

O tipo ideal weberiano, quando aplicado ao Estado, está estreitamente ligado ao conceito de "um aparelho constitucional necessário para o bom funcionamento de uma democracia liberal"[125] defendia que a burocracia só se encontra plenamente desenvolvida em comunidades políticas e eclesiásticas do Estado moderno representando o meio pelo qual se transforma a ação social em ação racional organizada.

O seu desenvolvimento acompanha a "democracia de massas", que se torna mais complexa, em contraste com o autogoverno de pequenas comunidades homogéneas pressionado pelo princípio de igualdade perante a lei, o que não é compatível com um modelo de decisão casuística. Por isso, para Weber, burocracia e democracia andam de mãos dadas.

2.1.1. Os princípios da burocracia, segundo Weber

No capítulo XI da sua obra *Economia e Sociedade*[126], define as características da burocracia moderna. Começa por sublinhar o princípio da existência de áreas jurisdicionais, que são organizadas por regras, sejam elas leis ou regulamentos administrativos. Isso implica que as atividades regulares de uma estrutura burocrática estejam atribuídas como deveres formais e oficiais; que a autoridade que é dada a quem dirige a estrutura, para o cumprimento desses deveres e está atribuída de uma forma estável, sendo delimitada no que se refere à sua capacidade coerciva. Finalmente, para o cumprimento regular e continuado desses deveres pressupõe-se uma orientação metódica.

Uma outra dimensão que Weber escolhe para definir a burocracia moderna é, naturalmente, a existência do princípio da hierarquia, com distintos níveis de coordenação, de subordinação e de reporte, mas acrescenta-lhe, com carácter regular, a existência de canais de apelo.

Nestes dois primeiros princípios, radica um dos fundamentos para a constituição de "silos": área jurisdicional e hierarquia, a que se somará a especialização, que mais adiante enunciaremos.

Em terceiro lugar, vem o princípio da hegemonia da comunicação escrita, que circula e que se preserva. Essa comunicação escrita deve ser abrangente e clara.

Na descrição original da burocracia moderna, o seu fundador sublinha o princípio da separação do espaço de trabalho (escritório) da casa particular e esclarece que os recursos públicos financeiros e instrumentais não pertencem ao património particular do funcionário, separando assim claramente a esfera da atividade profissional da esfera da vida pessoal.

Como princípios seguintes, enunciam-se as regras da especialização e da ocupação a tempo inteiro dos funcionários, mas em que as pessoas se adaptam à estrutura e não a estrutura às pessoas. Estes funcionários são remunerados regularmente consoante a sua função e devem ser avaliados por critérios de mérito. Dependem sempre de um superior hierárquico e estão dentro de uma "carreira" profissional. Estes fundamentos confluem com o princípio do carácter racional e da divisão do trabalho, em que está muito claro qual a função e a responsabilidade de cada elo da cadeia burocrática.

Finalmente, Weber (1978) define a burocracia moderna como um território de regras gerais: conhecidas, enunciadas, aprendidas, respeitadas e executadas. Estas regras são definidas em abstrato, sem estar relacionadas com um caso concreto e devem ter aplicação universal, gerando procedimentos estandardizados e previsíveis. Esta disciplina reduziria a margem de liberdade do funcionário, nomeadamente de eventuais abusos, em função da desejada proteção do cidadão.

Destes princípios resulta que a burocracia moderna tem impacto nas estruturas, nos procedimentos e nas pessoas e tem como principal consequência a previsibilidade do seu funcionamento, tendo em vista a máxima eficiência.

A propósito desta dimensão, Gajduschek (2003) chamava a atenção para eventuais erros na interpretação da racionalidade burocrática como simples sinónimo de eficiência, devendo, na sua perspetiva, ser valorizada a importância da burocracia como fator de redução da incerteza, quer nos procedimentos internos, quer nos resultados finais.

Esta visão, que hoje nos parece datada e banal, correspondeu a um enorme salto face a modelos anteriores, representando uma vanguarda associada quer à democracia, quer ao capitalismo mais desenvolvido. Não é por isso desajustado que Weber (1978) lhe tenha atribuído uma superioridade técnica face a outros modelos, nomeadamente a administração carismática, fazendo o paralelo entre o salto proporcionado da não-mecanização para a mecanização. Entre os seus pontos fortes, enuncia a "velocidade, a precisão, a desambiguação, conhecimento dos *dossiers*, continuidade, discrição, unidade, subordinação estrita, redução de fricções e de custos materiais e humanos". Esta superioridade técnica pode resultar da construção da burocracia moderna ser um misto de observação, de razão e de "imaginação estruturada"[127]. Conduziu o seu fundador à convicção que podia ter gerado um "tipo ideal", atribuindo-lhe ainda uma hegemonia em que "desde que a burocracia tenha um carácter "racional", com regras, equilíbrio entre meios e fins bem como objetividade fatual continuará a contribuir para destruir estruturas de dominação não racionais"[128].

2.1.2. As limitações, disfunções e visões complementares da burocracia

Como regra, não há modelos perfeitos. A burocracia não é exceção. É bom ter presente que o próprio Weber a situou como "tipo ideal", provavelmente com

a consciência dos riscos da aplicação imperfeita do modelo. Sem surpresa, nenhuma organização ou Estado burocrático atingiu alguma vez este "ideal"[129].

A crítica à hegemonia da racionalidade burocrática e o desenvolvimento de alternativas constituiu um referencial para o aparecimento, na segunda metade do século XX, de inúmeras teorias das organizações.

Dos primeiros autores a focar as disfunções da burocracia destaca-se Merton. Desenvolve uma perspetiva muito centrada nas fragilidades dos burocratas, na sua rigidez, "auto-centragem" e espírito de corpo, com a consequente proteção intragrupo, face aos cidadãos[130].

Esse medo e proteção corporativa, nasce da perversão do significado da "disciplina" no contexto burocrático, como sublinha Merton:

> *"A estrutura burocrática exerce uma pressão constante sobre o funcionário para que ele seja metódico, prudente e disciplinado (…). Daí decorre a importância fundamental da disciplina (…). A disciplina só pode ser eficiente se os padrões ideais forem apoiados por fortes sentimentos de limitação da autoridade e da competência de cada um e a metódica execução das atividades de rotina. (...) A obediência às regras habitualmente concebida como um meio transforma-se num fim"*[131].

Em consequência desta hipertrofia e distorção do sentido de disciplina, o cumprimento da função da instituição fica em causa, bloqueado pelo "formalismo" ou "tecnicismo" dos funcionários[132]. Merton aponta também a disfunção da despersonalização das relações levando a que "o tratamento impessoal dos assuntos que, por vezes, são de grande significado pessoal para o cidadão, origina a acusação de "arrogância" e "insolência" do burocrata"[133].

Crozier e Friedberg (1977), pelo seu lado, desenvolvem o conceito do "sistema de ação concreto", em que evidenciam que os funcionários de uma organização burocrática não são neutros, têm vontade própria e estratégias pessoais que interferem com a racionalidade burocrática e que exigem ajustamentos permanentes[134]. Numa outra dimensão, Crozier (1961) mostra o paradoxo de como o círculo vicioso da burocracia a reforça progressivamente.

O papel dos funcionários é, assim, uma das chaves para entrar no cerne da burocracia. Um dos seus pressupostos para o modelo ideal ter expressão máxima é o princípio da "desumanização", segundo o qual o burocrata deveria conseguir eliminar completamente da sua ação, o amor, o ódio e todos os elementos emocionais, pessoais e irracionais[135]. Acresce ainda o carácter impessoal das relações, em que o poder não é da pessoa, mas do cargo que ocupa, ou ainda que o dever de obediência decorre simplesmente da relação despersonalizada com o seu superior, quem quer que ele seja.

Esta *robotização* é talvez uma das maiores fragilidades na expetativa que coloca no seu modelo, quanto à possibilidade de um comportamento humano puramente racional e economicista. A "Escola de Relações Humanas", impulsionada por Elton Mayo, nomeadamente com a experiência de Hawthorne – Western Electric (1927--1932) virá a contestar a burocracia weberiana sobretudo por isto, dando à complexidade do fator humano e à interação social um peso muito maior, sublinhando a importância da "organização" informal que existe dentro de qualquer organização e cuja dinâmica escapa aos princípios da estrita racionalidade[136].

O estudo da dimensão sistémica das organizações veio também a ter um impacto significativo na crítica à burocracia, que se olhava a si mesmo como um sistema fechado, em que o ambiente externo e as suas condicionantes eram praticamente ignoradas. Esta visão introduz a valorização da interação, interdependência e da autorregulação no funcionamento das organizações[137].

Na linha da abordagem sistémica, como já foi referido anteriormente, os trabalhos de Parsons são muito relevantes, lançando as bases para um olhar sobre as estruturas e as funções, com um acento tónico no desenvolvimento diferenciado, estrutural e funcional, que as sociedades modernas registam. Este autor é das figuras mais relevantes não só pelo seu contributo próprio, mas também pela ponte que faz com Max Weber, de quem foi discípulo e amigo.

A visão sistémica tem um outro marco importante com o contributo de autores como Emery e Trist, em torno da abordagem sociotécnica[138]. À dimensão do sistema social, esta corrente acrescenta como fator relevante, o sistema técnico, em que a tecnologia passa a assumir um papel fundamental que condiciona ou define o funcionamento da organização. É um novo dado complementar que a burocracia não havia considerado.

Indo mais além no impacto que a diversidade e imprevisibilidade do ambiente externo introduziu na interpretação da concetualização das organizações, o modelo contingencial leva ao extremo o princípio da relatividade[139]. A regra do "tudo depende" em que cada organização é um caso, assume uma abordagem radicalmente diferente. A distância que vai da previsibilidade e automatismo da burocracia clássica ao relativismo absoluto da Teoria Contingencial é enorme. Assume-se agora que as condicionantes externas são não só relevantes, mas mesmo decisivas na configuração das organizações.

A visão "hiper-relativista" do modelo contingencial entra em crise nos anos 70 e abre espaço a novas abordagens influenciadas pelas formas construtivistas e pela crise do modelo racional. Surgem três correntes distintas: a ecológica, a institucional e a interpretativa[140]. O conceito de "ator", como fator decisivo na construção de uma organização arrasta consigo também a questão do poder que se torna central na análise estratégica.

Nesta abordagem cronológica dos principais marcos da Sociologia das Organizações, tendo como ponto de partida a burocracia clássica, deve também ser referida a obra de Mintzberg, que considera não só as estruturas simples, os diferentes tipos de burocracia (inicialmente Mecânica, depois Profissional), como desenvolve o então já conhecido conceito da Adhocracia[XI 141], que é particularmente interessante no contexto do presente trabalho, pois representa, em alguns aspetos, uma ponte teórica com os conceitos da governação integrada, na sua dimensão adaptativa.

Os fundamentos da burocracia são contestados pela abordagem do isomorfismo organizacional, por autores como Dimaggio e Powell (1983) que, ao invés da explosão de diversidade organizacional apresentada por todas as abordagens sistémicas, em particular as contingenciais, mostra que, apesar da mudança e dos contextos diferentes, as organizações são muito similares, questionando os fundamentos desse "isomorfismo". Encontram justificação nos mecanismos de estruturação, evidenciando que a institucionalização provoca homogeneidade através de mecanismos coercivos, miméticos ou normativos.

XI Que havia sido apresentado por Warren Bennis e Philip Slater (Bennis & Slater, 1968) no seu livro "The Temporary Society" e divulgado por Alvin Toffler (1970) no seu livro "Future Shock".

Outro contributo relevante na reflexão teórica neste domínio foi designado como a "Teoria da Dependência de Recursos"[142] em que se destaca a relevância da conquista de recursos externos, como determinante no desenho da organização.

Katz, já no final dos anos 70, sublinha as duas faces da moeda em que se valoriza a poupança que a burocracia permite face ao caos e à desorganização, bem como a unidade e conformidade. Mas, por outro lado, não ignora o grande desperdício de potencial humano, nomeadamente de inovação e criatividade, e os custos psicológicos para os seus membros[143].

2.1.3. A burocracia tem futuro?

Apesar do advento de todas as correntes críticas e alternativas à burocracia, de onde se destacam mais recentemente, a "Nova Gestão Pública" e a "governação integrada", a burocracia não está morta. Longe disso. Claro que há uma alteração radical de contexto, que não pode deixar de afetar a adequabilidade da burocracia moderna ao século XXI[144].

A segunda metade do século XX trouxe alterações sociais e económicas muito significativas, o que gerou novas vagas de modelos de "reforma do Estado", como variações no discurso dominante:

TABELA III - Modelos de reforma do Estado

Período	Características do discurso dominante
Meio dos anos 60 até final dos anos 70	Racionalidade, planeamento hierárquico e análise de custo/benefício. Ciência e especialização produzem progresso.
Final dos anos 70 até final dos anos 90	Nova Gestão Pública. Técnicas do setor privado para aumentar a eficiência. Ascensão da "melhor gestão" como solução para um leque alargado de problemas.
Final dos anos 90 até final dos anos 2000	Não há um modelo dominante. Vários conceitos-chave, incluindo governação, redes, parcerias, integração, transparência e confiança.

Fonte: Adaptado de Politt e Bouckaert (2011: 11)

Adler (2011) sublinha a ambivalência de algo que impõe alienação em troca de eficiência. Na sua perspetiva, a burocracia tem dimensões positivas e negativas. Pode ser um instrumento que permite organizar a cooperação em larga escala e,

simultaneamente, uma arma coerciva para a exploração. Na visão positiva, sublinha que os princípios burocráticos facilitam a gestão da escala e complexidade organizacional, sendo que as rotinas constituem a essência da competência organizacional. Na negativa, Adler destaca a face disciplinar da burocracia, com inerentes custos humanos. Mas, mesmo perante esta ambivalência, o autor não tem dúvidas:

> *"A humanidade está condenada a aceitar os custos humanos da burocracia porque as sociedades modernas não podem viver sem os benefícios da racionalidade burocrática"*[145].

Robbins (1990), tal como Adler, alinha argumentos válidos, quer para a sua extinção a prazo, quer para a sua perenidade no futuro próximo:

A burocracia vai morrer, porque…	**A burocracia vai sobreviver porque…**
• Há cada vez mais mudanças rápidas e inesperadas a que a burocracia não se consegue adaptar. • O crescimento em dimensão das organizações não é compatível com as regras burocráticas. • Se dá o aumento da diversidade. • Há mudança no comportamento de gestão, com novos conceitos da complexidade dos seres humanos, do exercício do poder e de valores organizativos.	• Funciona em muitos setores há muito tempo. • A seleção natural favorece a burocracia. • Os valores societais não mudam, nomeadamente os de desejo de ordem e de regulamentação. • A turbulência ambiental é exagerada. • Há a ascensão da burocracia profissional, mais sofisticada e adaptativa do que a burocracia mecânica de Weber. • A Burocracia mantém o controle.

Barberis (2011) identifica quatro forças de transformação que nos levarão a um período pós-burocrático: a procura de um controle político mais efetivo, o desejo de tornar as burocracias mais eficientes, com maior foco no resultado, o impacto da pós-modernidade e finalmente, as consequências da globalização.

Neste contexto, a pós-modernidade e a globalização, por exemplo, são dinâmicas que redesenham o mundo e que têm consequências evidentes nas condições de aplicação da burocracia. De um mundo moderno relativamente estável, estruturado, ordenado e regular passámos a um mundo pós-moderno instável, desestruturado, desordenado e irregular[146], qualificativos a que Mallouf (2009) acrescenta "um mundo sem regras".

Alguns autores acham mesmo que é tempo de redescobrir a burocracia pois "embora não seja "a" forma de organizar a administração pública para todas as tarefas e todas as circunstâncias, a organização burocrática é parte de um reportório de soluções que podem coexistir nas sociedades contemporâneas[147].

Na linha deste "revivalismo" da burocracia tem sido apresentado, como modelo alternativo à "Nova Gestão Pública", o conceito do Estado Neo-weberiano[148], particularmente em países do Leste da Europa em que o legado comunista não desapareceu e nos quais se considera inexequível a NGP.

Este modelo contrapõe um Estado forte face ao Estado fraco da NGP, bem como a estabilidade face à flexibilidade e a regulação face à desregulação. Criticando a idealização feita em torno dos efeitos do mercado na gestão pública e a fragmentação provocada pela NGP, este modelo retoma a defesa da unidade do Estado e da diferenciação de valores subjacentes ao funcionamento do mercado *versus* do Estado, nomeadamente os valores democráticos face aos valores tecnocráticos[149].

2.2. De mercado – "Nova Gestão Pública" (NGP)

2.2.1. Conceito

As referências (críticas) à NGP, quer na abordagem da governação integrada, quer na burocracia, com particular destaque para as propostas anteriormente referidas do Estado Neo-weberiano que surgem como resposta à NGP, levam-nos agora a rever o essencial sobre este conceito.

Nos Estados Unidos, o surgimento da obra *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming America*, de Osborne e Gaebler (1992), foi um marco importante na afirmação da NGP, inspirado pela visão de introduzir o espírito empresarial no setor público.

Esta revolução teve o seu epicentro nas universidades de Chicago e Virgínia e foi fortemente influenciada pela "Teoria da Escolha Pública"[150], focando-se no aumento da eficácia no setor público. A afirmação da NGP resulta, em grande medida, da crítica à burocracia clássica – Osborne fala da "bancarrota da bu-

rocracia" – nomeadamente na perspetiva referida por Gruening (2001), da sua tendência de acumular tarefas e recursos, de ser excessivamente conservadora e de ter uma permanente incapacidade de cumprir determinadas tarefas.

Note-se, no entanto, que esta corrente já vinha do final dos anos 70 e dos anos 80, onde no Reino Unido, sob o consulado de Margaret Thatcher, se começou a afirmar, primeiro no terreno da ação política e só depois sob a forma de um modelo teórico estruturado. Mais tarde, a NGP alargou-se aos Estados Unidos, à Nova Zelândia e à Austrália[151].

Na sua abordagem, Osborne e Gaebler (1992) identificam os princípios da "governação empreendedora", inspiradora da NGP:

1. Mais "leme que remo" ("*steering rather than rowing*");

2. Dar um maior grau de controlo à comunidade;

3. Introduzir competição na prestação de serviços;

4. Maior foco nos resultados do que nos recursos;

5. Orientados mais pela missão do que pelas regras;

6. Oferecer escolhas aos clientes;

7. Foco na geração de receitas mais do que nas despesas;

8. Prevenir mais do que só resolver problemas;

9. Descentralizar autoridade;

10. Usar mecanismos de mercado.

Esta visão transforma a governação em "catalítica, competitiva, orientada pela missão, orientada para resultados, centrada nos clientes e empreendedora"[152]. Neste "novo paradigma"[153] reside ainda hoje o essencial da NGP.

É interessante, quando se regressa ao texto original da "reinvenção da governação", perceber que há uma pureza inicial muito próxima da do "tipo ideal" de Weber. Estamos perante um outro modelo utópico, que se funcionasse plenamente poderia ter resultados interessantes. A abordagem de Osborne e Gaebler (1992) é, à primeira vista, entusiasmante, coerente e fundada em muitos exemplos concretos. A prática, no entanto, veio a invalidar muitas das suas teses iniciais.

Encontram-se, aliás, excertos que afastam a "reinvenção da governação" das visões mais liberais e gestionárias que lhe seguiram, como por exemplo:

> *"Primeiro, acredito profundamente na governação (…). Depois acreditamos que nenhuma sociedade civilizada pode funcionar efetivamente sem uma governação eficaz – algo que é muito raro nos dias de hoje (…). Nós acreditamos que as pessoas que trabalham na governação não são o problema, mas sim os sistemas em que trabalham (…). Acreditamos que nem o liberalismo tradicional, nem o conservadorismo tradicional têm muita relevância para os problemas que os nossos governos enfrentam atualmente. (…) finalmente acreditamos profundamente na equidade, nas oportunidades iguais para todos os americanos."*[154]

Mas, na verdade, o desenvolvimento da NGP veio a acrescentar um leque de novos conceitos transferidos da esfera da iniciativa privada para a pública. Hoje, a NGP está associada a conceitos como sejam cortes orçamentais, privatizações, separação produtor/fornecedor, contratação externa, utilizador-pagador, *vouchers*, competição, separação das funções políticas das administrativas, descentralização, medidas de desempenho e melhoria contínua, planeamento estratégico e mudança de estilos de gestão, uso de tecnologias de informação, racionalização das estruturas administrativas, envolvimento e participação dos cidadãos[155].

Uma das influências da NGP resulta do cruzamento com um novo afluente: a Escola Managerial ou managerialismo[XII], que defende a gestão como a melhor alternativa para a eficiência e sucesso social[156], na linha de que as estruturas públicas deveriam funcionar com os mesmos critérios das privadas e muito assentes na descentralização, desregulação e delegação de competências[157].

XII Tradução usada para o conceito original em língua inglesa de "managerialism" por Madureira e Rodrigues (2006). Outros autores usam "Escola gestionária".

A NGP vem a ter grande acolhimento junto de instituições internacionais que se tornam arautos da sua defesa. FMI, Banco Mundial e OCDE são algumas das vozes que se passam a ouvir na sua defesa e promoção[158].

A NGP, no entanto, não é homogénea, nem uniforme. Tem vários ângulos de análise e tipologias diferentes nas prioridades que impõe. Hood (1991) reflete essa diversidade, dividindo-a em sete "doutrinas" diferentes:

TABELA IV - Diferentes Doutrinas da "Nova Gestão Pública"

N.º	Doutrina	Conceito	Justificação típica
1	Gestão profissional interveniente no setor público.	Controle ativo e visível da organização por pessoas nomeadas pelo topo; "Livre para gerir".	A responsabilização requer uma clara atribuição de responsabilidade pela ação, não sendo aceitável a difusão de poder.
2	*Standards* específicos e medidas de *performance*.	Definição de objetivos, alvos, indicadores de sucesso, preferivelmente expressos em termos numéricos, especialmente para serviços profissionais.	A responsabilização requer definição clara de objetivos; eficiência requer muita atenção aos objetivos.
3	Maior ênfase no controle dos resultados.	Alocação de recursos e recompensas ligadas a medidas de *performance*; quebra da burocracia centralizada.	Necessidade de pressão sobre resultados mais do que sobre procedimentos.
4	Mudança para a desagregação das unidades do setor público.	Quebra das antigas unidades monolíticas; criação de unidades corporizadas em redor de produtos, operando de uma forma descentralizada e negociando umas com as outras.	Necessidade de criar unidades "geríveis", separando fornecimento e produção, ganhando as vantagens da eficiência de usar fornecedores dentro ou fora do setor público.
5	Mudança para a maior competição no setor público.	Utilização de contratos e de concursos públicos.	A rivalidade é a chave para baixar custos e ter melhores *standards*.
6	Pressão para um estilo e prática de gestão privada.	Afastamento do estilo militar de "ética de serviço público", maior flexibilidade na contratação e nos prémios, maior uso de técnicas de relações públicas.	Necessidade de utilização no setor público de ferramentas de gestão do setor privado com sucesso comprovado.
7	Pressão para uma grande disciplina e parcimónia na utilização de recursos.	Corte de custos diretos, aumento da disciplina laboral, resistência aos sindicatos.	Necessidade de verificar os pedidos de recursos e "fazer mais com menos".

Fonte: Adaptado de Hood (1991: 4-5)

A NGP valoriza muito a contratualização, que usa abundantemente, como filosofia de relação entre instituições, associada a dois pressupostos: 1) a procura deve estar separada do fornecimento, e 2) deve haver competição nos fornecimentos, o que garantiria que estes acontecessem nas melhores condições para o cliente. Esta é mais uma evidência da transposição para o setor público de práticas tradicionais do privado[159].

2.2.2. A crítica à NGP

Após alguns anos de aplicação, cresceram as críticas à NGP. Do entusiasmo inicial sobra pouco. O desapontamento com os resultados é a principal razão de abandono da NGP que se inicia na Nova Zelândia, alastrando-se a outros países que também tinham adotado a NGP[160]. Historicamente, esse período foi marcado por vários eventos – *tsunamis*, terrorismo, pandemias, crises financeiras e desastres ambientais – que "espalham o medo e levantaram a exigência de mais controle central e integração"[161].

Uma das críticas mais frequentes é o esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*)[162]. Rhodes (1994) começa por sinalizar as perdas de competências do Estado quer ao nível supranacional (como por exemplo, para a União Europeia), quer ao nível interno, com a contratualização externa, a privatização, a redução da esfera de intervenção do Estado e a perda de funções dos departamentos governamentais centrais e locais para formas alternativas de prestação de serviços (Agências). Da NGP critica especificamente o "empobrecimento do conceito de gestão"[163] e o facto de não reconhecer as tarefas, propósitos e condições diferenciadas na gestão do setor público, face ao privado. Daí decorre a fragmentação, a maior dificuldade de responsabilização, o declínio das capacidades centrais de coordenação e, mesmo, "catástrofes sociais" que são, na sua perspetiva, as quatro consequências negativas do esvaziamento do Estado.

Este efeito de fragmentação, produzido pela aplicação dos conceitos da NGP, torna-se particularmente grave na resposta a problemas complexos, pois aumenta a incapacidade de compreensão do todo e de ação holística sobre um dado problema complexo. Se somarmos o efeito do incentivo à competição pela obtenção de resultados estritamente relacionadas com cada agência, em que cada uma delas luta exclusivamente pelos objetivos que lhe dizem respeito, então percebe-se facilmente os seus efeitos perversos[164].

Outros autores centram mais a sua crítica 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)[165] ou que a eficiência não é tudo, sendo importante defender um leque alargado de valores na gestão pública, que estavam presentes na "ética burocrática"[166].

Uma das perspetivas mais interessantes na crítica à NGP, é desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2007), através do conceito "Novo Serviço Público", que coloca o acento tónico na ideia de que mais importante do que dirigir (*steer*) é servir (*serve*) – usa mesmo como provocação no seu subtítulo *Serving not Steering* face ao *Steering not Rowing*, de Osborne e Glaber (1992) – e 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.

Não espanta, por tudo isto, que em alguns países da OCDE que fizeram reformas inspiradas pela NGP, estas tenham sido parcialmente desativadas ou novas formas de coordenação e integração tenham sido estabelecidas[167]. Em si mesmo, os efeitos colaterais criados pelas reformas da NGP (fragmentação, lacunas de coordenação e competição excessiva) colocam a necessidade de novos modelos de serviço público[168].

Quando se olha para exemplos concretos, como a Nova Zelândia, a crise da NGP evidenciou-se no aumento da complexidade institucional e das políticas, expresso na existência de mais de 300 agências e 40 ministérios, fruto da segmentação, o que tem efeito negativo na capacidade de resolver problemas[169]. É o que Christensen e Lagreid (2004) designam de "Estado fragmentado", como consequência da NGP.

Capítulo III

Colaboração e governação integrada

3.1. A colaboração no centro das Relações Interorganizacionais (RIO)

A utilização do conceito "colaboração", segundo Wanna (2008), teve início no século XIX, com o desenvolvimento da industrialização e o surgimento de organizações mais complexas, bem como o crescimento da divisão do trabalho e de tarefas.

A abordagem mais simples do conceito decorre, desde logo, do significado da palavra "colaboração" (vinda da conjugação de duas palavras latinas, respetivamente "com" e "laborare") que significa "trabalhar juntos". É ainda pouco para uma definição, mas situa já no domínio da ação comum de duas ou mais partes, como ponto de partida.

Uma definição já mais elaborada de "colaboração", de Barbara Gray, uma das autoras mais respeitadas nesta temática e à qual prestámos grande atenção, considera-se "o processo pelo qual as partes interessadas, que até podem ver os problemas de perspetivas diferentes, partem das suas diferenças e procuram soluções construtivas e mutuamente benéficas, que de outra forma não poderiam ser encontradas. Daqui podem resultar melhores impactos, a partir de uma análise mais abrangente dos temas e das oportunidades"[170]. Sublinha ainda, mais à frente, a sua dimensão de interdependência e de um processo de decisão participado.

Colaboração pode ser também entendida, numa abordagem por contraste com modelos hierárquicos ou de mercado, como "a relação interorganizacional cooperativa que não se rege por mecanismos hierárquicos ou de mercado, mas através de negociação, num processo continuado de comunicação. Enquanto as

hierarquias estão associadas à aceitação dos membros em submeter-se à direção dos seus superiores, a colaboração envolve a negociação de papéis e de responsabilidades num contexto onde é reconhecido não haver autoridade legítima suficiente para gerir a situação"[171].

Uma outra perspetiva é apresentada por Mattessich et al (2008), que mereceu também grande atenção na estruturação deste trabalho, quer pela ferramenta que desenvolveram para avaliar os fatores críticos de colaboração – o *Wilder Collaboration Factors Inventory* – que é descrita detalhadamente no parâmetro referente à metodologia, quer pelos conceitos que aborda. Para este autor, colaboração é "uma relação bem definida, mutuamente benéfica, entre duas ou mais organizações, tendo em vista atingir determinados objetivos comuns. Esta relação implica um compromisso para com relações e objetivos mútuos, uma estrutura desenvolvida conjuntamente e uma responsabilidade partilhada, quer nos recursos, quer nos resultados"[172].

Huxham e Vangen (2005) definem colaboração como "qualquer situação em que pessoas trabalham para além das fronteiras organizacionais – ou atravessando-as – para atingir um fim positivo"[173]. Também o fazem a partir das experiências colaborativas bem-sucedidas que são descritas como "as pessoas certas de diferentes organizações trabalham juntas no momento certo, ou seja, a vontade e o conhecimento para fazer acontecer a colaboração e daí obter resultados, no momento em que as condições externas – incluindo financiamento – são adequadas"[174].

A colaboração surge também como resposta ao aumento da competição e da incerteza, procurando reduzi-la, de forma a ganhar uma vantagem competitiva. A colaboração, nesse contexto, pode ainda partilhar riscos, permitir o acesso a novos mercados e novas tecnologias, reduzir custos, aumentar flexibilidade[175]. A pressão para redução de custos tem sido, por isso, um indutor para que as organizações se abram mais a abordagens colaborativas, nomeadamente através de sinergias para fazer face a necessidades comuns[176].

Linden traz-nos uma outra abordagem em que refere que "a colaboração é vital, difícil e suscetível de se aprender"[177]. É vital porque a complexidade exige competências de várias agências ou especialidades. Difícil, porque enfrenta obstáculos individuais e organizacionais (e.g. sistemas de contratação, avaliação,

recompensa e promoção baseados em critérios individuais). Finalmente, pode ser aprendida, através de um quadro de referência e da vontade expressa de o fazer, em parceria com outros.

Da colaboração são esperados benefícios para a rede de parceiros envolvidos e para terceiros, entre os quais se destacam[178]:

– Análise e compreensão mais alargadas do domínio do problema permite melhorar a qualidade das decisões;

– Capacidade de resposta mais diversificada;

– Possibilidade de reabertura de negociações bloqueadas;

– O risco de impasse minimizado;

– O processo assegurar que os interesses de cada parte interessada são sempre considerados;

– As partes serem responsáveis pela solução e dela se apropriarem;

– A participação aumentar a aceitação da solução e a vontade de a implementar;

– O aumenta do potencial em descobrir soluções inovadoras;

– Melhoria nas relações entre partes interessadas;

– O estabelecimento de mecanismos entre as partes interessadas para coordenação de ações futuras.

Apesar de poder parecer óbvio que problemas complexos só podem ser resolvidos por mecanismos colaborativos, na verdade essa não é a primeira opção, nem a mais usual[179]. A autora defende que, habitualmente, só se chega à opção colaborativa depois de se ter tentado e falhado nas opções autoritárias e competitivas. No entanto, a opção por modelos colaborativos tem-se tornado uma necessidade crescente, seja por as alternativas terem falhado, como Roberts refere, ou por convicção de ser a abordagem adequada face aos problemas complexos[180].

3.1.1. Cooperação, coordenação e colaboração

Na abordagem do tema "colaboração", importa clarificar alguns conceitos que surgem como sinónimos e que não são exatamente a mesma coisa: cooperação, coordenação e colaboração. Segundo Keast (2011) corresponde a três níveis ascendentes de relação, em que cooperação surge como um nível reduzido de ligação, caracterizado essencialmente pela troca de informação; coordenação, em que se verifica o alinhamento de recursos e de esforços; e colaboração, que se foca na mudança dos sistemas através de relações de interdependência.

Schulman (2010) propõe uma outra leitura sintética deste gradiente, a que acrescenta a comunicação e a consolidação, abordando itens como "porquê", "como", "com que implicações" que nos permitem ter uma perspetiva de diferentes níveis.

TABELA V - *Continuum* de colaboração

O quê?	**Conexão (+ fraco)**			**Ligação (+ forte)**	
	Comunicação	Cooperação	Coordenação	Colaboração	Consolidação
Porquê?	Para partilhar informação	Para aplicar informação	Para alinhar recursos	Para partilhar fins (objetivos)	Para partilhar recursos e objetivos
Como?	Conferências – *intranets* – e-mails – telefonemas – troca de documentação		Redes – Comités – Consultas – Protocolos – Grupos de trabalho – Equipas – Parcerias		Mega-organizações
Implicações (para indivíduos e organizações)	Responsabilidade individual; sem perda de autonomia	Responsabilidade individual; com pequena perda de autonomia	Responsabilidade individual; com alguma perda de autonomia	Responsabilidade conjunta; perda moderada de autonomia	Responsabilidade conjunta; total perda de autonomia.
Implicações (para o domínio de política)	Consciência do domínio de ação	Anulação de conflitos	Redução de duplicação, sobreposição e de lacunas	Criação de algo de novo	Esbatimento de fronteiras

Fonte: Adaptado de Schulman (2010: 35)

3.1.2. Confiança e colaboração

A colaboração depende, entre outros elementos, da existência de confiança[181]. A construção desta é vital e a sua dimensão determina a qualidade, duração e profundidade da colaboração.

A confiança entre partes constrói-se, sobretudo, a partir de uma densa rede de relações interpessoais, mais através de mecanismos informais do que formais. Quando existem laços de confiança entre os parceiros, isso constitui um ativo relevante, desde logo porque os ajudam a manterem-se juntos quando as dificuldades surgem e facilitam a colaboração, pois esta exige negociação, trocas e compromisso. Tudo isto é mais fácil no contexto de relações de confiança. Finalmente, os vínculos de confiança aumentam o ritmo da colaboração e reduzem alguns obstáculos[182].

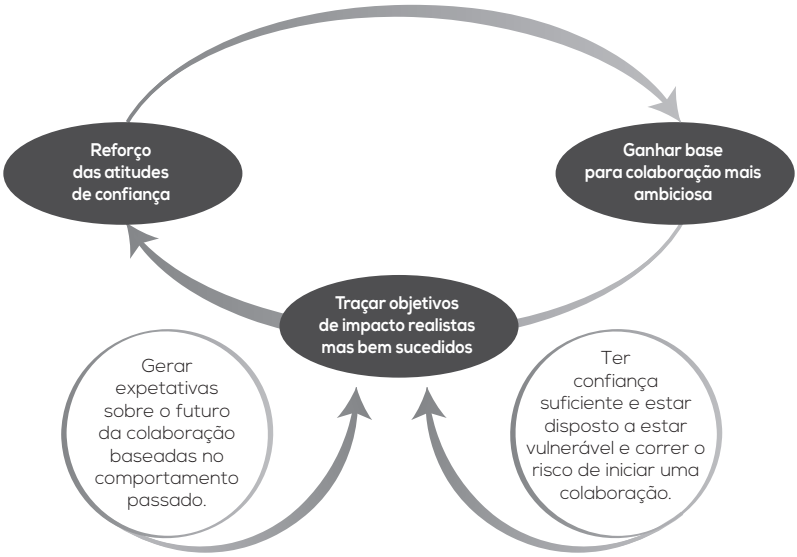
A construção de confiança, no quadro de uma relação de colaboração, beneficia da partilha de informação, quando é pedida (e mesmo quando não é); do investimento de tempo para trabalhar a construção de relações; de uma atitude de abertura e de transparência; da oferta de ajuda em situação de necessidade/crise; do cumprimento de compromissos; da partilha do reconhecimento público pelo trabalho feito e de se empenhar em formação conjunta. Mas, sobretudo, a confiança alimenta-se de se confiar e de merecer a confiança (ser confiável)[183].

Mas o desenvolvimento da confiança depara-se também com obstáculos porque os parceiros podem não se entender mutuamente, ter interesses e objetivos diferentes em relação ao processo colaborativo. Exige uma liderança forte, o desenvolvimento de uma visão partilhada e de uma base comum de conhecimento, compromisso e garantir a todos igual tratamento[184].

O aumento da confiança entre os atores de uma rede conduz ao aprofundamento dos laços que os unem. Se, no entanto, a relação se torna insignificante, o parceiro pode decidir reduzir o nível de interação ou mesmo descontinuá-lo[185]. Este impacto do "interesse próprio" como determinante da ação de cada ator da rede é muito relevante para a compreensão e, sobretudo, para a gestão de redes interorganizacionais.

Huxham e Vangen (2005), com a Teoria da Vantagem Colaborativa, que adiante abordaremos, trazem um olhar alternativo na abordagem à questão da confiança como pré-condição para a colaboração. Ao invés da situação ideal de laços de confiança que deveriam pré-existir numa parceria, sublinham que, muitas vezes, nos deparamos perante vínculos de confiança fracos e perante a necessidade de construir e manter confiança, introduzindo aqui também o conceito de "gestão da confiança", associado à ideia de um "ciclo de construção de confiança" (Figura 11).

FIGURA 11 - Ciclo de construção de confiança



Fonte: Adaptado de Huxham e Vangen (2005: 155)

3.1.3. Indutores / Facilitadores de colaboração

Na abordagem à temática da colaboração importa explorar que condicionantes, e em particular, que indutores ou facilitadores de processos colaborativos deveremos ter em conta.

A colaboração acontece em torno de dois eixos de ativação: a resolução de conflitos e a construção de uma visão partilhada. Na dimensão da resolução de conflitos, a colaboração transforma uma interação antagónica numa procura mútua por informações e soluções que permitam a todos os participantes verem os seus interesses representados. No que refere à construção de uma visão partilhada, o foco está no bem comum, nomeadamente na resposta aos maiores desafios societais, como o desemprego, a iliteracia, ou as pessoas sem-abrigo[186].

Ainda nesta perspetiva mais global, Wanna (2008) considera três categorias de fatores determinantes da colaboração: os externos, os internos e os "voluntaristas". Dá como exemplos de fatores determinantes externos que impulsionam a colabo-

ração, fenómenos como a globalização, a conectividade e a mobilidade humana, o conhecimento de outras culturas ou as tecnologias de informação. Acrescenta-lhes outros temas, tais como o desenvolvimento de mercados globais, o comércio internacional, ou as preocupações com o terrorismo e com a segurança, bem como as questões ambientais. Como fatores determinantes internos, aponta a exigência para que os decisores públicos sejam capazes de responder às necessidades da comunidade, a procura de impactos das políticas públicas mais eficazes, bem como orçamentos flexíveis e a gestão focada nos impactos e nos resultados. Finalmente, na dimensão mais "voluntarista" incluem-se as estratégias políticas para gerar uma compreensão partilhada e objetivos de ação comuns na comunidade, construindo consensos entre atores e coligações de suporte para uma dada ação.

Numa outra perspetiva, Huxham e Vangen (2005) enunciam seis razões que constituem impulsos para que exista colaboração:

– Para que se possa aceder a recursos que não se têm e sem os quais não se alcança o objetivo;

– Para partilhar os riscos, de modo a que não se fique exposto a eles isoladamente;

– Para ter mais eficácia na ação;

– Para maior coordenação e unidade;

– Para aprender mutuamente;

– Porque não há outra forma de lidar com problemas complexos.

Nesta mesma linha, Sullivan e Skelcher (2002) apontam para cinco fatores determinantes:

– Alcançar uma visão partilhada;

– Maximizar o uso de recursos disponíveis;

– Abordar a complexidade através de políticas ou de serviços;

– Maximizar o poder e influência em relação a uma área de políticas ou de serviços;

– Resolver conflitos.

Uma outra abordagem identifica cinco fatores críticos para o processo colaborativo[187]:

– As partes interessadas são interdependentes;

– As soluções emergem lidando construtivamente com as diferenças;

– A responsabilidade conjunta de chegar a um acordo e a decisões;

– A assunção coletiva das responsabilidades pela relação e impactos futuros;

– A colaboração é um processo emergente.

Numa perspetiva mais micro, há que considerar também alguns fatores críticos que, existindo, favorecem a colaboração[188]:

1. Os parceiros partilharem um interesse específico ou objetivo comum, no qual estão comprometidos e que não conseguem alcançar por si só.

2. Os parceiros quererem procurar uma solução colaborativa imediata e estarem dispostos a contribuir com algo para esse esforço.

3. Estarem à mesa as pessoas apropriadas.

4. Os parceiros terem processos/métodos abertos e credíveis.

5. O esforço colaborativo ter um líder (ou líderes) apaixonado(s), credível/credíveis e influente(s).

6. Os parceiros terem relações de confiança.

7. Os parceiros usarem as suas competências em liderança colaborativa.

Ainda nesta dimensão micro, a interação face-a-face é essencial para equipas interorganizacionais, para que compreendam melhor a abrangência do sistema em que atuam e como os seus papéis individuais se relacionam. Assim, trabalhando e aprendendo juntos, reforçarão as relações pessoais e, consequentemente, a confiança entre si[189].

Entre os fatores positivos de incentivo à colaboração está a interdependência. A noção de interdependência entre as organizações participantes num processo colaborativo, que escolhem combinar os seus esforços para alcançar melhores resultados é, por isso, um fator importante. Mesmo que inicialmente esta interdependência não seja apreciada pelos participantes, importa ter consciência clara desde o início que esta condiciona o resultado final[190].

Não se pode ignorar a existência de tensões e conflitos em processos colaborativos – como será referido a propósito da Teoria da Vantagem Colaborativa – que, se bem geridos, podem constituir uma oportunidade de crescimento e inovação[191].

Dito tudo isto, não espantará, porém, que o melhor indutor de colaboração seja a experiência bem-sucedida em colaborações anteriores. A colaboração cresce com o seu desenvolvimento, num círculo virtuoso: ou seja, colaboração bem-sucedida gera mais colaboração[192]. Acresce que a colaboração só cresce se isso corresponder a melhores resultados ou a redução de custos[193], sendo incentivada por contextos de complexidade e de incerteza e pressupõe reciprocidade[194].

Procurando identificar uma síntese das condições necessárias para que se desenvolva um processo colaborativo bem-sucedido, torna-se necessário um alinhamento entre compromisso, confiança, liderança, objetivos e fases de desenvolvimento claros e crescente compreensão e relações mútuas de trabalho[195]. Já Mattessich et al (2008) sublinham, numa síntese similar, a relevância da pré-existência de confiança, visão partilhada, comunicação e outros ingredientes na sociedade, para que se desenvolva a colaboração, bem como a dimensão de retroação positiva, em que o processo de colaboração faz aumentar a quantidade destas qualidades na sociedade e constrói relações fortes que fornecem as fundações para mais colaboração, que vise temas ainda mais difíceis.

3.1.4. Fatores que bloqueiam a colaboração

A colaboração pode ser prejudicada e mesmo inviabilizada pelo efeito, único ou conjugado, de fatores como a "proteção da sua quinta"; a gestão de egos; o medo de perda de controlo, de autonomia, de recursos ou de qualidade; a falta de confiança ou história de antagonismo entre as partes; desequilíbrios de poder; não se sentir remuneração pela colaboração; falta de tempo; mentalidade de "silo", e excesso de especialização e falta de reciprocidade[196].

Sullivan e Skelcher (2002) acrescentam um outro conjunto de obstáculos: "*Diferenças entre interesses organizacionais, agendas profissionais e formas de trabalhar, agendas políticas dos ministros e a tradição do orçamento centrado nas ações.*"[197]

Gray (1989), pelo seu lado, identifica como obstáculos para colaborar a existência de desincentivos institucionais, barreiras históricas e ideológicas, normas sociais que criam obstáculos à colaboração (e.g. individualismo), diferentes perceções de risco, complexidade técnica e a certas culturas político-institucionais.

Uma outra forma de olhar os obstáculos que se encontram nos processos colaborativos passa pela sua formulação em expressões de discurso direto como as que se seguem e os desafios que se lhe colocam:

TABELA VI - Obstáculos e desafios à colaboração

Obstáculos	Desafios
1. "Temos de ter objetivos comuns, mas não conseguimos chegar a acordo sobre eles."	Compatibilização de linguagem e de culturas.
2. "A partilha de poder é importante, mas as pessoas comportam-se como tendo o poder total."	Capacidade de estabelecer compromissos.
3. "A confiança é necessária para uma colaboração bem-sucedida, mas desconfiamos uns dos outros."	Desenvolver uma boa comunicação.
4. "Estamos cansados de parcerias e de estar a ser puxados em todas as direções."	Promover a responsabilização e a prestação de contas.
5. "Está sempre tudo a mudar."	Capacidade de adaptação e permanente reforço da parceria.
6. "A liderança não está sempre nas mãos dos membros."	Reforçar a participação e o empenho efetivo.
7. "As atividades de liderança apresentam continuamente dilemas e dificuldades."	Juntar pragmatismo de decisão à capacidade de cuidar e cultivar a parceria.

Fonte: Adaptado de Huxham e Vangen (2004, 2005)

3.1.5. Fases no processo colaborativo da parceria

O desenvolvimento de um processo colaborativo e a constituição de uma rede colaborativa estável, que designaremos por parceria, obedece a várias fases, não sendo instantâneo. Da literatura revista destacam-se dois modelos de faseamento do processo de colaboração. Wilson e Charlton (1997) identificam cinco fases e descrevem um conjunto de atividades correspondentes, conforme a Tabela VII.

TABELA VII - Atividades em cada fase de construção de parceria

Fase	Atividades
1	› Parceiros juntam-se a partir do reconhecimento mútuo de uma necessidade comum ou num esforço conjunto para obter fundos públicos. › Se ainda não trabalharam juntos, os parceiros começam o processo de aproximação e a ultrapassar as diferenças, construindo confiança e respeito. › Pode ser necessário formação para capacitar cada parceiro para operar com eficácia nesta nova organização.
2	› Através de um processo de diálogo e de discussão, os parceiros estabelecem uma base comum de trabalho e acordam numa missão e visão para a iniciativa. › O grupo inicial pode acordar na necessidade de envolver outros indivíduos ou organizações na iniciativa. › Os parceiros desenvolvem mecanismos para avaliar as necessidades e quantificar a dimensão da proposta a assumir. › A iniciativa combina a informação gerada pelo exercício de avaliação das necessidades com a visão e a missão para produzir uma agenda para a ação.
3	› O enquadramento formal e a estrutura organizacional da parceria são desenhados e ativados. › Os parceiros definem objetivos específicos e metas ligados com a agenda para a ação. › Quando apropriado, a estrutura executiva da parceria seleciona a equipa de gestão para dirigir os trabalhos.
4	› A parceria executa o seu plano de ação, passando pela prestação de serviços ou outra função. › A equipa executiva procura manter envolvidos todos os parceiros, formular decisões e assegurar a prestação de contas contínua. › Há um processo de avaliação em curso, que avalia e melhora as operações da parceria.
5	› Quando apropriado os parceiros devem planear a sua estratégia de saída. Isso envolve um novo conjunto de objetivos para a sobrevivênc ia e continuidade do trabalho da iniciativa de alguma forma. › Deve procurar-se criar "vida depois da morte" pela transferência de recursos da parceria de volta para a comunidade com que se trabalha.

Fonte: Wilson e Charlton (1997: 16)

Já Gray (1989) constrói um modelo que inclui três fases de desenvolvimento do processo colaborativo.

Fase I – Fixação do problema
- Definição comum do problema
- Decisão em colaborar
- Identificação das partes interessadas
- Legitimidade das partes interessadas
- Características e mobilização do "congregador" (aquele que ativa o processo colaborativo)
- Identificação dos recursos

Fase II – Determinação da direção
- Estabelecimento das regras de funcionamento
- Fixação da agenda
- Organização de subgrupos
- Pesquisa conjunta de informação
- Exploração de opções
- Procurar/fechar um acordo

Fase III – Implementação
- Lidar com os participantes
- Construir apoio externo
- Estruturar
- Monitorizar o acordo e assegurar o seu cumprimento

3.1.6. Capacitar para a colaboração

Foi já referido que é possível aprender a colaborar. Este é um eixo importante, ainda que por vezes menosprezado. Sullivan e Skelcher (2002) apresentam uma estruturação interessante das competências e atributos necessários para os indivíduos que têm um papel particularmente ativo na construção de processos colaborativos e que designam por "reticulistas" (construtores de redes):

TABELA VIII - Competências e atributos dos "reticulistas"

Apreciação crítica do ambiente e das oportunidades / problemas enfrentados
Compreensão de contextos organizacionais diversos
Conhecer o seu papel e executá-lo: › Coordenador / Facilitador › Líder › Gestor › Apoio / Suporte
Boa comunicação › Verbal (capaz de "traduzir" as mensagens) › Não-verbal (linguagem corporal, escuta ativa)
Capacidade de antecipação e de adaptação de comportamentos
Gestores de redes Conhecer as pessoas "certas" e ter acesso a elas Ter competências "políticas" Adotar um código comum
Capacidade de negociação › Compreender a outra parte › Recolher o apoio dos parceiros para propostas concretas
Resolução de conflitos
Capacidade de correr riscos › Lidar bem com a incerteza › Acomodar o inesperado
Capacidade de resolução de problemas › Pensamento crítico / lateral
Gestão pessoal › Gestão do tempo › Capacidade de estabelecer prioridades

Fonte: Sullivan e Skelcher (2002: 101)

3.2. Teoria da Vantagem Colaborativa

Entre as várias abordagens teóricas sobre colaboração, a Teoria da Vantagem Colaborativa tem particular relevância para o presente trabalho, por se focar especificamente nas relações interorganizacionais, campo teórico principal deste trabalho, e por ter uma grande atenção à investigação-ação e à interação com a prática colaborativa[198], o que também é objetivo deste trabalho. Acresce que tem contributos específicos, como o papel da liderança e da gestão da colaboração, dimensões estruturantes da sua abordagem e que serão muito relevantes para os próximos capítulos.

Huxham e Vangen desenvolveram a "Teoria da Vantagem Colaborativa" desde 1989 a partir da observação que a colaboração entre organizações públicas, e destas com organizações sem fins lucrativos, permite lidar com problemas sociais que de outra forma ficariam a descoberto, escapando entre lacunas de resposta. Permite também alcançar resultados que cada um dos parceiros, isoladamente, não conseguiria. No entanto, as autoras vieram a acrescentar posteriormente a perspetiva da "inércia colaborativa", que sublinha que muitas experiências colaborativas evidenciam poucos ou nenhuns progressos, gerando frustração e "dor" organizacional. Esta dupla abordagem traz alguma inovação teórica nos estudos sobre colaboração, pois faz coexistir quer a sua dimensão positiva, com vantagens reconhecidas, quer a sua potencial expressão negativa, que conduz a inúmeras frustrações.

Assim, formulam com uma abordagem pouco romântica, mas extraordinariamente pragmática, a noção de que trabalhar para alcançar uma vantagem colaborativa é muito exigente e consumidora de recursos e só deve ser desenvolvido esse investimento quando a aposta valha a pena e não haja outra forma de alcançar o objetivo. Dito de outra forma, gerir colaboração é um esforço altamente complexo que exige muita atenção e para o qual não há uma fórmula universal[199].

Neste contexto, a prática colaborativa exige considerar, desde logo, a gestão de objetivos, que são de natureza individual, institucional e da parceria. A conjugação destes diferentes objetivos, alguns explícitos, outros fazendo parte de uma "agenda oculta", bem como a capacidade de criar objetivos comuns e partilhados – um propósito – constitui um desafio relevante. Em simultâneo, há que lidar com as estruturas e as dinâmicas próprias de cada membro do processo colaborativo, com as suas ambiguidades e complexidades e ser capaz de gerar e gerir confiança crescente. A questão do exercício do poder – por quem, quando, como – é também um tema no seio de cada parceria. Finalmente, as questões de identidade da própria rede colaborativa são igualmente assuntos relevantes.

Encontram-se recorrentemente evidências de experiências colaborativas que não funcionaram bem, assim como a múltipla sobreposição entre diversas iniciativas deste tipo, o que gera o "cansaço colaborativo". Como consequência, pessoas e organizações deixam de estar disponíveis para novas propostas colaborativas. No entanto, também há muitos sucessos. É proposto por estas autoras que devam ser tidas em consideração cinco dimensões do sucesso. A primeira é a existência de

impactos substanciais da colaboração, relacionados, por exemplo, com o melhor uso de recursos ou melhoria na prestação de serviços. A segunda perspetiva de sucesso relaciona-se com o processo colaborativo. Bons processos podem, em si mesmo, ser também vistos como uma medida de sucesso. Em terceiro lugar, serem alcançados resultados positivos não planeados inicialmente é também uma dimensão do sucesso. Segue-se, como quarta medida de sucesso, o reconhecimento público, como artigos na imprensa ou prémios recebidos. Finalmente, o orgulho pessoal de um "trabalho bem feito", resultante da colaboração é uma outra forma de sucesso[200].

Uma outra dimensão destes processos colaborativos, identificada por estes autores é constituída pelas tensões existentes, já anteriormente referidas. As tensões decorrentes de "fechar – ou não – os olhos" à falta de empenho de alguns membros, ou incluir – ou não – algumas partes interessadas determinantes, ou de tentar – ou não – trazer todos os objetivos de todas as partes para cima da mesa, clarificando motivações e estabelecendo acordos, são alguns dos múltiplos exemplos de tensões que atravessam os processos colaborativos e com as quais é necessário saber lidar[201]. Estas tensões podem surgir também associadas à partilha de poder. Os desequilíbrios de poder, quer reais, quer aparentes, entre parceiros tendem a ter um impacto negativo nos comportamentos na parceria[202].

Mais recentemente[203], as autoras desta teoria introduziram novos contributos neste quadro geral, nomeadamente aprofundando a sua reflexão sobre objetivos, confiança, cultura e liderança, em que sinalizam paradoxos ou contradições importantes para a compreensão deste fenómeno. É particularmente relevante, para a compreensão desta abordagem teórica, esta opção transversal em que a contradição, as tensões, a opção por "e" (e.g. liderança facilitadora e diretiva) em vez de "ou" (e.g. liderança facilitadora ou liderança diretiva) é estruturante.

No que se refere à gestão de objetivos, partindo da assunção mais tradicional em que se defende ser necessário um grande alinhamento de objetivos entre os parceiros para que a colaboração possa acontecer, Vangen e Huxham (2013) vêm sublinhar a importância da diversidade de conhecimentos e recursos para que exista verdadeira vantagem colaborativa e isso implica diversidade de objetivos entre os parceiros. Cunham, assim, o conceito de "objetivos paradoxais" em que, quer a congruência, quer a diversidade dos objetivos influenciam o êxito da colaboração.

No que se refere à gestão da confiança, sinalizam um fenómeno paradoxal similar, em que a confiança como condição pré-existente à parceria raras vezes acontece, sendo necessário criar e desenvolver laços de confiança durante o processo colaborativo, segundo o modelo do ciclo de gestão de confiança, como se referiu anteriormente (Figura 11).

Uma outra dimensão toca a diversidade de culturas organizacionais dentro da parceria. Ainda que seja óbvio que culturas organizacionais similares e compatíveis pareçam ter melhores condições para construírem um processo colaborativo, estas autoras defendem que a diversidade cultural é simultaneamente uma fonte de estimulação, criatividade e recompensa, ainda que também fonte de potenciais conflitos de valores, comportamentos e convicções. Estamos, portanto, perante mais um dilema, o das "culturas paradoxais", que exige gestão de tensões para que, a partir delas, se alcance mais vantagem do que inércia colaborativa.

Ainda que não da responsabilidade das autoras da Teoria da Vantagem Colaborativa, a análise dos custos e dos benefícios da colaboração interorganizacional é mais uma evidência desta tensão e, por vezes, deste paradoxo que envolve a colaboração. A mesma dinâmica colaborativa pode ter, em contextos, momentos ou processos diferentes, efeitos muito distintos e até mesmo opostos.

TABELA IX - Custos e benefícios da colaboração interorganizacional

Custos	Benefícios
Perda de superioridade tecnológica; risco de perder posição competitiva.	Oportunidades para aprender e para se adaptar; desenvolvimento de competências; desenvolvimento conjunto de novos produtos.
Perda de recursos: tempo, dinheiro, matérias-primas, informação, *status*,…	Ganho de recursos – tempo, dinheiro, informação, matérias-primas, legitimidade, estatuto; utilização de capacidade disponível não usada.
Ficar ligado com o fracasso; partilhar os custos do falhanço, como a perda de reputação, estatuto e posição financeira.	Partilha do custo do desenvolvimento do produto; riscos partilhados.
Perda de autonomia e capacidade de controlar unilateralmente os impactos; perda de controlo.	Ganho de influência; capacidade de entrar em novos mercados; posição competitiva e acesso a mercados estrangeiros.
Perda de estabilidade, sentimento de estar deslocado.	Capacidade de lidar com a incerteza, resolver problemas complexos e invisíveis; capacidade de se especializar e diversificar; capacidade de afastar competidores.
Conflito sobre domínio, objetivos e métodos.	Ganho de suporte mútuo; sinergias de grupo e relações harmoniosas de trabalho.
Atrasos nas soluções devido a problemas na coordenação.	Respostas rápidas a mudanças de necessidades dos mercados; redução do atraso no uso de novas tecnologias.
Intrusão do Governo.	Ganhar a aceitação de Governos estrangeiros para a entrada no país.

Fonte: Alter e Hage (1993: 36)

Finalmente, no que diz respeito à liderança, dada a sua relevância, aprofundaremos, nos próximos parágrafos, a sua compreensão.

3.2.1. Liderança no quadro da Teoria da Vantagem Colaborativa

A mensagem-chave de Huxham e Vangen (2005) é que é necessário gerir proativamente a colaboração, ao invés de esperar que ela aconteça espontaneamente. Defendem que "deixada por si só, a colaboração é muito mais atreita à inércia colaborativa que à vantagem colaborativa"[204]. Esta pró-atividade exige liderança adequada. É defendido que os modelos tradicionais de liderança hierárquica não se adequam, tal e qual, aos contextos interorganizacionais pelo que é necessário procurar novas abordagens[205].

Uma das competências necessárias é a de saber gerir objetivos (mais do que uniformizá-los) entre as instituições que colaboram entre si. Esta tarefa é central, contínua e difícil e torna a liderança um tópico vital em processos colaborativos. De alguma forma, é esperado da liderança que "faça acontecer" o que for suposto para que a parceria concretize os seus objetivos, ou dito de outra forma, seja capaz de ativar o processo colaborativo para obter resultados, procurando eficácia na ação. Dispõe para isso, segundo estes autores, de estruturas, processos e participantes que compõem, no seu conjunto, uma liderança contextual.

Na sua abordagem do processo de liderança de redes colaborativas incluem quer componentes mais "inspiracionais", quer mais gestionárias, não considerando útil a diferenciação entre "líderes" e "gestores", agregando ambos os perfis nesta categoria de liderança. Nas atividades que desenvolvem, segundo esta abordagem, os líderes têm que gerir o poder e controlar a agenda, representar a parceria e mobilizar os seus membros, entusiasmar e capacitar os que podem concretizar os objetivos definidos para a rede colaborativa. À semelhança da visão que desenvolveram a propósito dos méritos da colaboração (vantagem colaborativa), aos quais acrescentam os seus defeitos antagónicos (inércia colaborativa), também apresentam duas faces para a liderança colaborativa, pela positiva ("a partir do espírito de colaboração") e pela negativa (com algum "maquiavelismo[XIII]"). Num outro contexto, referem-se a esta ligação como a articulação entre a "ideologia e o pragmatismo da liderança"[206]. Nesse quadro, estamos também perante um modelo (aparentemente) paradoxal de liderança que envolve, por um lado, a liderança inspiradora (com necessidade de competências relacionais de paciência, empatia, honestidade e deferência) em simultâneo com uma dose "certa" de liderança "maquiavélica" (capaz dos necessários jogos políticos, por exemplo), que corresponda simultaneamente a uma liderança facilitadora e diretiva que devem coexistir para um processo colaborativo bem-sucedido[207].

Apesar de todas as reticências evidenciadas nesta teoria, é assumido que "apesar de todas as dificuldades há muitos registos de sucesso. Este é quase sempre incompleto – pode ser menos significativo do que se esperava, alguns participantes podem estar mais satisfeitos que outros, o ritmo pode ter sido mais lento do que se desejava – mas o impacto é visto como muito melhor do que no caso de não ter havido colaboração"[208].

XIII Os autores usam a expressão de "collaborative thuggery" que foi adaptada para "maquiavélica", por se considerar que o significado aqui pretendido é que "os fins justificam os meios".

3.3. Governação colaborativa

O impacto e a relevância da colaboração são evidentes, mas com a Teoria da Vantagem Colaborativa, anteriormente enunciada, e agora com o conceito e modelos de "governação colaborativa", encontramo-nos no núcleo teórico central deste trabalho.

Nas definições propostas para "governação colaborativa", encontramos a proposta de Emerson, Nabatchi e Balogh que a entendem como "os processos e as estruturas de decisão e de gestão de políticas públicas que envolvem construtivamente pessoas, atravessando fronteiras de agências públicas, níveis de governo, as esferas pública e/ou privada e/ou cívica, tendo em vista a execução de um objetivo que, de outra forma, não poderia ser concretizado."[209].

Já Ansell e Gash (2008) consideram a governação colaborativa "uma abordagem governativa onde uma ou mais agências públicas envolvem diretamente parceiros não-estatais num processo coletivo de decisão, que é formal, orientado para o consenso e deliberativo e tem como objetivo implementar políticas públicas ou gerir programas ou ativos públicos"[210]. Esta definição pressupõe, assim, que esta dinâmica é iniciada por instituições públicas, que inclui atores não estatais, que os participantes estão diretamente envolvidos no processo de decisão (e não são só consultados), que decidem por consenso e estão focados em políticas públicas.

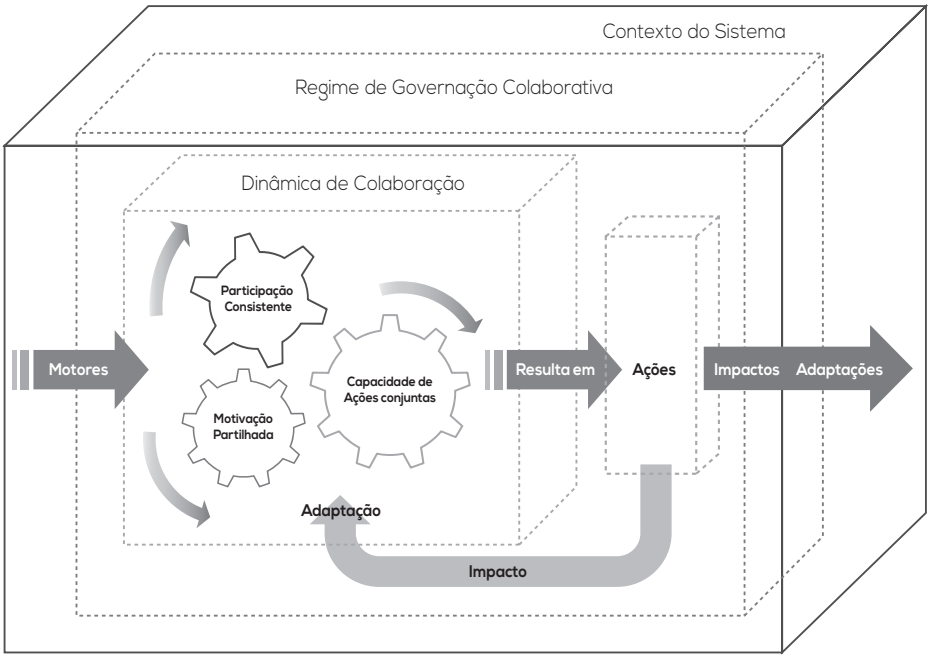
Uma outra tentativa de definição é de Purdy (2012), que se centra muito nas questões do poder e que propõe como definição "processo que procura partilhar o poder no processo de decisão com os parceiros em ordem a desenvolver recomendações partilhadas para soluções eficazes e duradoras para problemas públicos."[211]

Regressando a Emerson et al (2011), estes autores apresentam uma proposta de compreensão de governação colaborativa que inclui três dimensões desde o nível mais envolvente, o contexto geral (político, social, socioeconómico, ambiental...), dentro do qual se inclui o "regime de governação colaborativa" (RGC) e, dentro deste, as dinâmicas e ações colaborativas (Figura 12).

O contexto geral, enquanto sistema, gera oportunidades e constrangimentos e influencia a dinâmica, através de fatores determinantes como liderança, incentivos, interdependência e incerteza. Estes fatores geram a energia inicial necessária

para ativar o regime de governação colaborativa e definem a direção inicial. Já RGC inclui as dinâmicas de colaboração (empenhamento fundado em princípios, motivação partilhada, capacidade de ação conjunta) que geram ações que produzem impactos, quer dentro, quer fora do RGC, que levam à adaptação, transformando uma dada situação complexa ou ajustando o próprio RGC.

FIGURA 12 - Governação colaborativa – Enquadramento



Fonte: Emerson et al (2011: 6)

Nesta abordagem, mais uma vez, é atribuída grande relevância à liderança. A existência de um líder que está em posição de mobilizar sustentadamente recursos e apoio a um "regime de governação colaborativa" é muito relevante. Pode assumir este papel "pelas suas próprias qualidades, por ser membro de uma das partes, ser decisor oficial ou estar colocado numa posição estratégica.[212]. A relevância da liderança neste enquadramento da governação colaborativa não se esgota enquanto fator determinante de ativação no contexto sistémico. No próprio regime de governação colaborativa, o papel da liderança é essencial, nomeadamente na ação conjunta, sendo que este modelo exige e cultiva várias

oportunidades e papéis para a liderança. Em diferentes momentos (arranque, desenvolvimento, momentos de conflito, etc.) podem ser pedidos diferentes papéis à liderança na governação colaborativa.

Na perspetiva de Ansell e Gash (2008), o modelo de governação colaborativa é distinto (Figura 13). Estes autores chegaram a este modelo depois da revisão de 173 casos de governação colaborativa, em que identificaram variáveis críticas que podem influenciar o sucesso da colaboração. História prévia de conflito ou cooperação, incentivos para os parceiros participarem, desequilíbrios de poder e recursos, liderança e *design* institucional são alguns deles. Por outro lado, dentro do próprio processo colaborativo, identificam outros fatores como diálogo face-a-face, construção de confiança, desenvolvimento do compromisso e entendimento partilhado. Identificam um ciclo virtuoso em que "pequenas vitórias" aprofundam a confiança, o compromisso e o entendimento partilhado.

No que se refere à proximidade face-a-face, Linden (2010) desenvolve, no contexto da sua reflexão sobre colaboração e liderança colaborativa, a defesa da importância para o sucesso de um projeto colaborativo, do espaço partilhado entre várias instituições (*co-location*, na sua versão), que gera incremento da colaboração, no que define como o "poder da proximidade". Atribui a essa dinâmica um contributo para aumentar a partilha de informação e a confiança, para reduzir os conflitos "entre quintas", para gerar ideias criativas, para promover a aprendizagem interorganizacional e melhorar o serviço aos clientes, por exemplo, através do modelo de balcão único.

Este autor defende ainda que a preparação de um processo de co-locação colaborativa deve contemplar as seguintes dimensões:

– Procurar parceiros com os mesmos objetivos e forças complementares;

– Garantir apoio da liderança sénior;

– Ser muito claro nos objetivos (nomeadamente o que poderão fazer juntos que não poderiam fazer separados);

– Aprender com outras estruturas de co-locação, embora não exista uma solução universal que se ajuste a todas as operações;

– Criar uma estrutura de governação que inclua todos os parceiros;

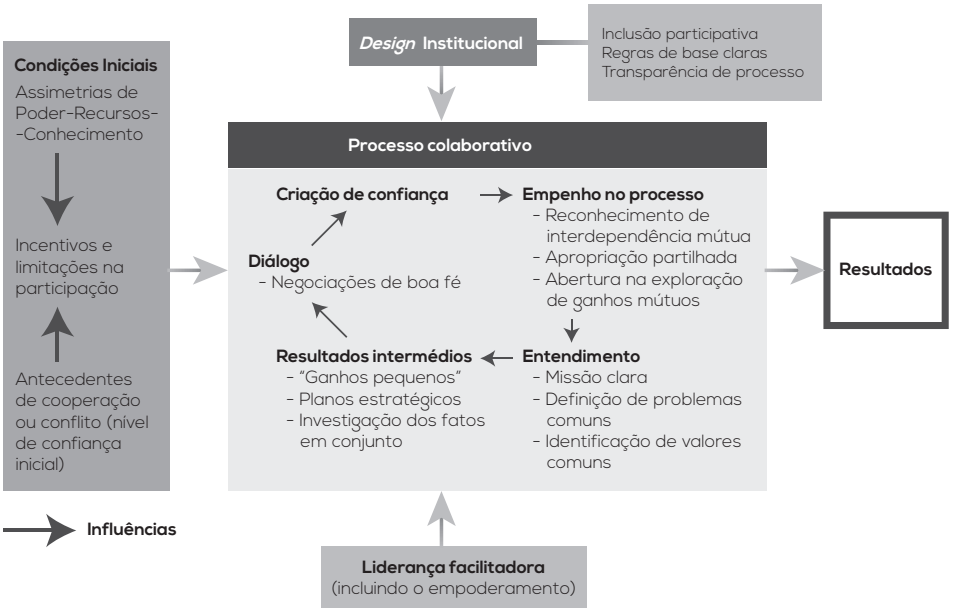
– Determinar como os parceiros irão financiar a operação e como vão partilhar custos;

– Manter a comunicação contínua (para "cima", para "baixo" e para os "lados") durante o planeamento e a operação;

– Considerar a realização de um memorando de entendimento com os compromissos das partes;

– Planear e executar a operação em partes, podendo aprender com o desenvolvimento da ação e integrando as melhorias alcançadas.

FIGURA 13 - Um modelo de governação colaborativa



Fonte: Adaptado de Ansell e Gash (2008: 550)

Os autores identificam, no seu modelo, três contingências essenciais para a governação colaborativa: tempo, confiança e interdependência. Tempo, porque o processo

de construção de consensos o exige e não pode ser apressado. Daqui decorre que a governação colaborativa normalmente não se adequa a situações que exigem ação rápida, ainda que quando a decisão consensual está tomada a sua implementação ocorre rapidamente. Quanto à confiança e interdependência, estas devem ser consideradas conjuntamente e tendo em conta as suas interações. Por exemplo, situações em que existe reduzido nível de confiança podem ter espaço para colaboração se os parceiros forem muito interdependentes. Ao invés, se a interdependência é fraca pode ser difícil construir confiança, pois os parceiros terão sempre na sua agenda a expetativa de agirem isoladamente. Os autores sublinham ainda que estas dimensões da confiança e da interdependência são endógenas, pelo menos em parte, e podem ser condicionadas pelo próprio processo colaborativo.

Já se referiu que as questões do exercício do poder constituem um tema no contexto da governação colaborativa. Purdy (2012) aborda esta questão, nomeadamente o poder relativo dos participantes nestes processos, com os riscos de exclusão ou de dominação de alguns. Procurou, nesta perspetiva, desenhar um quadro de avaliação das questões de poder, considerando a autoridade, os recursos e a legitimidade discursiva. Identificou também como "arenas" para o uso do poder, em que se incluem os participantes, o processo e o conteúdo da governação colaborativa. Finalmente, procurou oferecer ferramentas para gerir os desequilíbrios de poder entre os participantes e estratégias para que estes possam participar plenamente neste modelo de governação.

Também Gray defende a relevância da questão da gestão do poder dentro de um processo colaborativo, afirmando que "a partilha de poder é central na noção de colaboração. Num processo colaborativo, as partes interessadas essencialmente partilham o poder de definir o problema e iniciar a ação para o resolver. (…) Porém se um dos parceiros é capaz de exercer um controle unilateral a colaboração, não faz sentido. É precisamente por as partes interessadas deterem fontes de poder que faz com que os seus destinos estejam entrelaçados e a colaboração seja possível"[213].

3.4. Colaboração e governação integrada

Anteriormente, na abordagem das relações interorganizacionais, já se referiu, a centralidade da colaboração e o enquadramento da Teoria da Vantagem Colabo-

rativa e da governação colaborativa. Importa agora contextualizar essa relevância no modelo de governação integrada.

Enfrentar problemas complexos, segundo Denning (2009), tal como acontece com a inovação disruptiva, exige colaboração, quer nas estratégias, quer nas ferramentas tecnológicas. Hoje em dia, "só através de esforços conjuntos e de ação colaborativa os problemas sociais podem ser resolvidos"[214]. A colaboração permite aceder a mais recursos e a partilhar risco[215].

No concreto, é fácil compreender, particularmente em algumas circunstâncias dramáticas, como foi caso dos atentados de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque, ou o furacão Katrina, em Nova Orleães, que em contexto de emergência, a dimensão de problemas complexos só pode ser abordada através de modelos colaborativos[216].

Esse é o tema nuclear do modelo de governação integrada. O sucesso de modelos de governação integrada está totalmente dependente da capacidade de desenvolver cultura e processos colaborativos. Importa, no entanto, voltar a sublinhar que nem sempre a colaboração é a solução adequada.

Gray (1989: 255) sugere que não se deve colaborar quando:

– Existe um conflito radicado em diferenças ideológicas relevantes.

– Um dos parceiros tem o poder para tomar ações unilateralmente.

– Não se encontra um "congregador" legítimo.

– Existem diferenciais significativos de poder ou um ou mais grupos de partes interessadas não está presente.

– Os temas são demasiado sensíveis por causa do histórico de antagonismo.

– Intervenções anteriores foram repetidamente ineficientes.

– A manutenção de relações interorganizacionais representa custos substantivos para os parceiros.

Desta forma, procurou-se sublinhar neste subcapítulo, a relevância das redes e das relações interorganizacionais, em particular, da colaboração enquanto resposta a diferentes desafios. Importa agora aplicar este enquadramento das relações colaborativas às questões da governação.

3.5. Da governação em rede à governação integrada

3.5.1. Conceito

Num contexto de transformação global, o conceito de "governação em rede" assumiu uma relevância muito significativa. Inicialmente em linha com as teses da NGP, a relevância das redes por contraposição à hierarquia burocrática reforçava a busca de eficiência e de alternativas. Goldsmith e Eggers (2004) destacam quatro tendências que estariam a condicionar a governação em todo o mundo:

1. O envolvimento de terceiros, que não o Estado, na prestação de serviços públicos.

2. A ação conjugada entre departamentos do Estado.

3. A revolução digital, que permite colaboração em tempo real entre organizações conectadas.

4. A exigência dos consumidores por mais escolhas, maior personalização e maior controle pessoal sobre as suas próprias vidas.

Ling (2002) sinaliza que estas novas tendências nos levam a "*uma mudança metafórica da "máquina" capaz de ser conduzida para o ecossistema, ou para o sistema complexo mutuamente adaptativo. Os novos modelos de serviço envolvem parcerias, redes, relações "achatadas" e confiança*"[217].

As redes, em sentido estrito, tornaram-se possíveis pela tecnologia e evidenciam um enorme potencial para a resolução de problemas sociais. Oferecem possibilidades de inovação, flexibilidade, rapidez, descentralização e a oportunidade aos governos de se focarem na sua missão central, delegando o que não é essen-

cial[218]. Mas também há desvantagens: a força da rede é a do seu elo mais fraco e o bom funcionamento de uma governação 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.

Como já foi referido, a noção de que as políticas públicas, ou os serviços públicos, existem numa rede de organizações não é nova, apesar de só nos anos 80 ter ganho visibilidade no campo dos estudos sobre políticas públicas[219]. A gestão de redes complexas no setor público, que na obra de Kickert et al (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 institucionalizado: atores públicos, semipúblicos e privados participam em determinados campos de política pública.

Uma outra dimensão de "governação em rede" que importa reter é que esta não passa obrigatoriamente só pela tecnologia. A disponibilidade para uma governação colaborativa, para além das fronteiras de cada instituição, constitui condição prévia e necessária para a governação em rede, tema abordado detalhadamente por autores como Sullivan e Skelcher (2002). Entre vários trabalhos desenvolvidos em Portugal neste domínio, como já foi referido, destaca-se a obra *Governação Pública em Rede*[220].

No discurso sobre as redes, por vezes, parece ter sido dada mais atenção à dimensão estática da rede e não tanto ao que verdadeiramente interessa: os fluxos de comunicação dentro das redes e a capacidade de codificar/descodificar esses fluxos, através de algoritmos partilhados pelos vários nós da rede, para que possam ser alcançados resultados positivos.

3.5.2. Governação integrada – Contexto histórico

Com forte influência do universo anglo-saxónico, conceitos como *Joined-up-government*[221], *New Public Governance*[222] ou *Integrated governance*[223] 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)[224] ou

Integrated government (da visão neozelandesa). De comum a todas estas variantes os princípios da coordenação horizontal, da ativação das redes e da colaboração.

Nesta abordagem, importa tomar opções quanto à nomenclatura em língua portuguesa. Usaremos sempre a tradução de "governação integrada" como sinónimo de conceitos próximos entre si como *joined-up government*, *whole-of-government approach* ou *integrated governance*, correspondendo esta última à retroversão que se prefere da expressão "governação integrada" para a língua inglesa. Justificar-se-á adiante esta opção.

Importa também referir que foi proposto um outro conceito, o de "nova governação pública" (*new public governance*), que se inclui também nesta nova tendência que emergiu nos anos 90, a par com a "governação integrada", procurando enfrentar a fragmentação e a complexidade, em que se defende que só a colaboração entre instituições públicas, privadas ou do terceiro setor, através de outros instrumentos e valorizando muito as parcerias e redes. Neste caso, espera-se dos cidadãos que não sejam simples beneficiários ou clientes, mas co-produtores[225].

Importa revisitar a contextualização histórica deste modelo da governação integrada.

O modelo de governação integrada teve o seu auge recente na administração Blair, no Reino Unido, a partir de 1997, com a designação de *Joined-up government*, tendo-se transformado num grande tema da sua governação[226]. Contrastava com a "Nova Gestão Pública" (NGP), à qual respondia, corrigindo a fragmentação produzida[227] e contrapondo uma abordagem mais holística e integrada. Como refere Ling (2002):

> *"A multiplicidade de abordagens de espectro estreito, resultado da fragmentação da NGP, exacerbava a dificuldade de coordenar as respostas multiagências aos problemas complexos. A coordenação tornava-se mais difícil em parte porque os incentivos para que as agências alcançassem os seus objetivos eram maiores que os incentivos para que se alcançassem objetivos mais sistémicos."*[228]

Assim, a governação integrada procurava aplicar, para reformar os serviços públicos, não só a lógica da gestão (como na NGP), mas utilizava também as perspetivas de outras Ciências Sociais, especialmente a Sociologia e as Teorias da Cultura. Para a presente tese, no domínio da Sociologia das Organizações, este é um facto relevante.

Uma das primeiras afirmações na dinâmica da *joined-up government*, logo em 1999, pelo então ministro inglês Jack Cunningham refere que "para melhorar a forma como prestamos serviços, necessitamos que todas as partes do governo trabalhem melhor conjuntamente. Necessitamos de um governo integrado"[229].

3.5.3. Definição de governação integrada

A governação integrada[XIV] é definida de várias formas, por diferentes autores:

Ling (2002: 616)	"Conjunto de respostas à perceção da crescente fragmentação dos serviços públicos (…) e um desejo de aumentar a coordenação através das fronteiras organizações, sem, no entanto, as remover."
Pollitt (2003: 35)	"(…) aspiração a alcançar um pensamento e uma ação coordenada horizontal e verticalmente. Através desta coordenação é esperado que um conjunto de benefícios sejam alcançados. Primeiro, a eliminação de diferentes políticas que se anulem umas às outras. Segundo, o melhor uso de recursos escassos. Terceiro, as sinergias que podem ser criadas através do envolvimento de diferentes partes interessadas chave numa temática específica. Quarto, que torne possível oferecer aos cidadãos o acesso integrado e não fragmentado a um conjunto de serviços."
Bogdanor (2005: 1)	"(…) referente a 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."
Szirom et al (2002: iv)	"A estrutura de relações formais e informais para gerir temas através de abordagens colaborativas, que podem ser entre agências governamentais, níveis de governo, e/ou com o setor não-governamental."
Page (2005: 141)	"(…) aproveitamento dos recursos de várias instituições para obter melhores resultados na relação custo/benefício ou atender a problemas que não estavam a ter resposta ou que eram irresolúveis agindo essas instituições isoladamente."
Christensen (2015: 15)	"A governação integrada reflete as necessidades dos governos, do setor privado e do terceiro setor em colaborar relativamente aos problemas complexos e quando os recursos e a experiência são limitados."

XIV No capítulo Conclusões apresentaremos a nossa proposta de definição de "governação integrada".

Numa outra perspetiva[230] a governação integrada procura alinhar atividades de organizações distintas para dar respostas de políticas públicas, alcançando vários objetivos:

1. Evitar que as políticas se minem umas às outras;

2. Usar melhor os recursos escassos;

3. Criar sinergias trazendo várias partes interessadas que sejam chave num particular domínio;

4. Oferecer aos cidadãos serviços públicos menos fragmentados.

Assim, esta abordagem de governação integrada nasce com a preocupação de maior eficácia e eficiência nos serviços públicos[231] e é impulsionada pelo desafio colocado pelos problemas complexos (*wicked problems*) para os quais, já sabemos, não há uma solução fácil, quer pela incerteza na própria definição do problema ou incerteza e/ou desacordo na definição das causas, como por exemplo acontece com a exclusão social, a pobreza ou a integração de imigrantes. Deve-se recordar ainda que estes problemas estão muito enraizados e são profundamente resistentes à abordagem tradicional de departamentos[232].

A abordagem aos problemas complexos, através de modelos integrados exige, na perspetiva de Clarke e Stewart (1997):

– Pensamento holístico e não parcial ou linear, capaz de abranger a interação entre um largo leque de atividades, hábitos, comportamentos e atitudes.

– A capacidade de pensar criativamente e de trabalhar através das fronteiras organizacionais.

– Abraçar a vontade de pensar e de trabalhar em novos caminhos, não ficando presos a organizações convencionais, rótulos e pressupostos.

– Um novo estilo de governação para uma sociedade aprendente.

Enquanto modelo colaborativo de integração de serviços, é suposto que possa contribuir para reduzir duplicações, aumentar a coordenação, prevenir a ine-

ficiência, minimizar custos e melhorar a capacidade de resposta e a eficácia[233]. A governação integrada exige também regulação conjunta, pois de outra forma os problemas complexos espalhados pelos vários departamentos governamentais continuarão por resolver[234].

A sua afirmação decorre, como já foi referido, da resposta à fragmentação provocada pela NGP, mas também se assume como uma mudança cultural, que dá prioridade à colaboração e à integração de políticas e serviços[235], como se esquematiza na tabela seguinte:

TABELA X - Governação integrada: porquê e para quê

Em resposta à fragmentação da NGP	Em resposta à fragmentação da NGP	Como coordenação e colaboração
Em resposta à natureza dos problemas sociais complexos		Como integração de políticas / serviços
Em resposta à pressão externa de maior eficiência / recursos escassos		Como mudança cultural

Fonte: Adaptado de Halligan, Buick e O'Flynn (2012)

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:

1. Muitos dos problemas que preocuparam o novo governo – 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 passagem dos problemas de uns para outros departamentos, com uma partilha pobre de conhecimento e com a fraca integração do potencial da *internet*;

3. Houve um rápido crescimento da evidência empírica 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 da valorização do estatuto do consumidor 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.

Já Karré et al (2012) consideram que a governação integrada surge como resposta:

1. Ao *departamentalismo*, caracterizado pela governação dominada pelos departamentos especializados;

2. Aos efeitos negativos da NGP, como a fragmentação da resposta pública produzida por múltiplas organizações isoladas, orientadas por uma lógica de mercado;

3. À tendência em direção à *governance*, em que o governo é só um dos atores de uma rede com múltiplas partes interessadas.

No que toca ao seu ponto de partida, a governação integrada pode ser abordada de perspetivas distintas[236]:

a) Ao nível do desenho de políticas ou de desenvolvimento de serviços;

b) Ao nível de um território e/ou problema e/ou público-alvo;

c) Ao nível da abordagem horizontal (quando procura promover a colaboração entre unidades ao mesmo nível, mas de diferentes instituições) ou abordagem vertical (quando procura promover a colaboração de vários níveis da(s) instituição(ões));

d) Ao nível local, regional, nacional ou supranacional.

Ainda na linha da estruturação da governação integrada ela tem que corresponder a três dimensões[237]:

1. Relações interorganizacionais (liderança partilhada, orçamentos conjuntos, estruturas fundidas e equipa conjuntas);

2. Prestação de serviços (consultas conjuntas aos clientes, desenvolvimento de um foco partilhado no cliente e "balcões únicos");

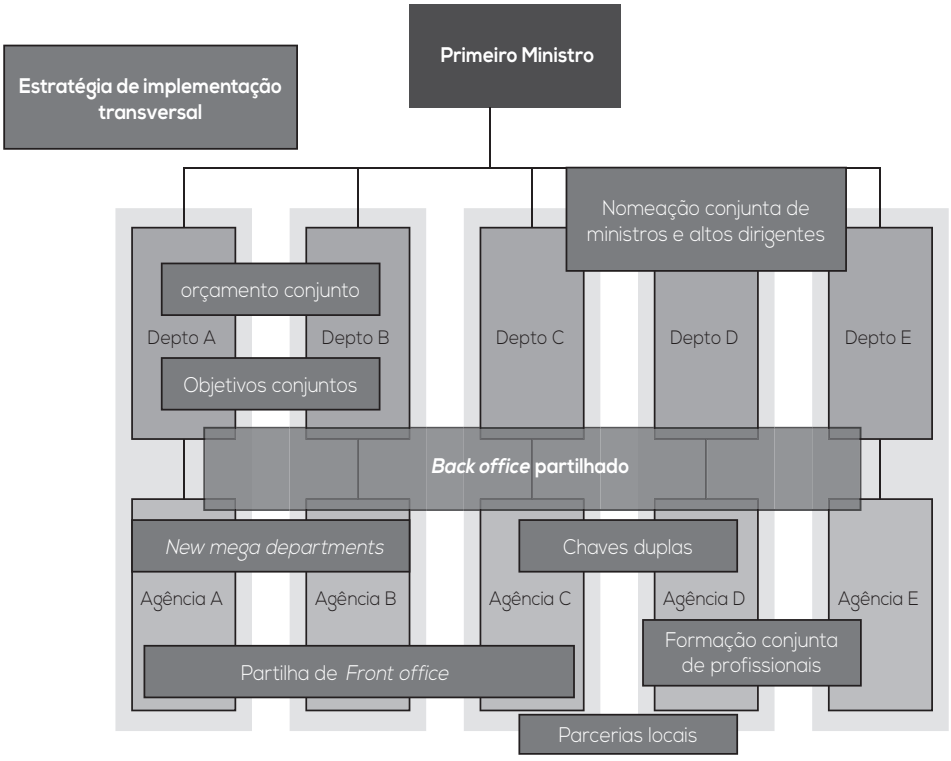
3. Prestação de contas para a tutela (objetivos de impactos partilhados, medidas de desempenho e regulação conjunta).

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 expetativas, de forma a que se possam servir todos sem arbítrios."*[238]

Mulgan (2009) apresenta, em esquema simplificado, o conceito da governação integrada, como alternativa ao modelo clássico burocrático, de silos verticais:

FIGURA 14 - Organigrama de um modelo de governação integrada



Fonte: Adaptado de Mulgan (2009: 188)

No aprofundamento dos conceitos associados à governação integrada, em contexto de relações interorganizacionais, há que ter em conta, como já foi referido a propósito da colaboração, que mais do que uma só realidade uniforme, se verifica um gradiente que vai do nível mais incipiente – coexistência – até ao nível mais elevado de colaboração, passando pela coordenação.

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[239].

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"[240] 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. Assume-se que a saúde toca todos os setores e que a sua promoção exige uma política integrada[241]. De igual forma, em áreas totalmente diferentes, por exemplo na segurança ou na Defesa Nacional[242], os novos conceitos estratégicos passam por visões muito mais abrangentes que as tradicionais, em que as dimensões de coordenação, e mesmo de integração, de vários setores estão presentes.

A coordenação, enquanto tal, visa responder a três grandes preocupações: as redundâncias, em que a mesma atividade é desenvolvida por duas ou mais unidades desnecessariamente; as lacunas, em que uma ação necessária não é desenvolvida por ninguém; e finalmente as incoerências, em que políticas públicas que afetam os mesmos destinatários têm objetivos conflituantes[243].

Mas a governação integrada vai mais longe do que a simples coordenação.

Segundo Eppel et al (2008) devem ser considerados cinco níveis distintos de relação interorganizacional (Tabela XI) que se iniciam na simples coexistência, marcada pela noção de autossuficiência e em que não há comunicação formal, as políticas e serviços estão isolados, é sublinhada a autonomia embora possa haver preocupações comuns. No degrau seguinte, a comunicação, em que começa a haver partilha de informação, através de reuniões informais e trocas irregulares de informação e podem estar juntos por interesses comuns. No terceiro nível – a cooperação – em que se evidencia a partilha de recursos, já com maior formalidade e regularidade nos contactos e a possibilidade de estarem juntos para projetos comuns. De seguida, ao nível de coordenação, há uma partilha de trabalho, com trocas regulares, formais e ações conjuntas, nomeadamente em projetos partilhados. Finalmente, no último nível, a colaboração, atinge-se a partilha efetiva de responsabilidade, com uma parceria formal, políticas partilhadas e, sobretudo, um trabalho conjunto para objetivos comuns. Consoante se vai aumentando o nível de relação, a autonomia das partes vai-se atenuando.

TABELA XI - Tipos de relação interorganizacional (em *continuum*)

Tipo de Relação	Coexistência	Comunicação	Cooperação	Coordenação	Colaboração
Características da Relação	Auto-suficiência	Partilha de informação	Partilha de recursos	Partilha de trabalho	Partilha de responsabilidade
	Sem comunicação formal	Reuniões informais	Reuniões formais	Partilha numa base formal regular	Parceria formal
	Políticas e serviços isolados	Trocas irregulares de experiências	Trocas regulares	Trocas regulares e ações conjuntas	Políticas e / ou práticas partilhadas
	Ênfase da autonomia	Autonomia Contida	Autonomia atenuada	Autonomia + atenuada	Autonomia + Atenuada
	Eventuais preocupações comuns	Juntos para interesses comuns	Juntos para interesses comuns	Trabalho conjunto em projetos partilhados	Trabalho conjunto para objetivos comuns

Fonte: Adaptado de Eppel et al (2008: 14)

Numa outra perspetiva, Perri 6, um dos principais autores neste domínio, avança com as seguintes definições[244]:

– Coordenação: Desenvolvimento de ideias sobre trabalho integrado e holístico, sistemas de informação conjuntos, diálogo entre agências para processos de planeamento e de formulação de decisões;

– Integração: Execução ou implementação dos resultados da coordenação, através do desenvolvimento de estruturas organizativas comuns e da fusão de práticas e intervenções;

– Governação integrada: Consistência das articulações organizacionais entre programas, políticas ou agências que lhes permitem colaborar entre si;

– Governação holística: Execução integral de um conjunto claro e partilhado de objetivos, através de instrumentos integrados e tendo em vista alcançar determinados resultados esperados.

Note-se que só este autor dá relevo à designação "governação holística"[245] sendo que, tendo significado muito próximo a outros já referenciados como *whole-of--government approach* ou *horizontal government*, lhe acrescenta a dimensão da ambição de alcançar resultados, o que é relevante para a presente abordagem.

3.5.4. Por que existe governação integrada?

Importa ter em conta os determinantes para que exista governação integrada (o "porquê"). Keast (2011: 225) organiza-os em dois grupos:

Pragmáticos	Altruísticos
› Recursos limitados	› Necessidades de serviço dos clientes
› Aumento da eficácia e eficiência	› Valor do trabalho conjunto
› Exigência contratual	› Aprendizagem mútua
› Pressões dos financiadores	› Reforço da prestação de serviços
› Situação crítica	› Melhor utilização de recursos
› Ganho de legitimidade organizacional	› "Fazer o que está certo"

Esta dicotomia entre "Altruísmo/Pragmatismo (ou interesse próprio)" acontece quer na perspetiva de análise dos indivíduos, quer das organizações, pois a decisão de promover governação integrada decorre a estes dois níveis distintos, mas interdependentes.

Este mesmo autor sublinha, no entanto, que o principal motor para a governação integrada – quer para organizações governamentais, quer não-governamentais – é o aumento da eficácia e da eficiência, no contexto da pressão financeira decorrente de limitações de recursos. Este dado, aplicado à gestão dos problemas complexos, é central na nova definição que se proporá de governação integrada (ver Conclusões).

Consideram-se, por outro lado, potenciais benefícios da governação integrada, a orientação para resultados, a capacidade de aproximar organizações, fazendo a ponte entre as suas fronteiras, a capacitação para resolver problemas complexos e a prevenção[246].

A propósito da complexidade, é oportuno recuperar a ligação aos sistemas complexos já explorada anteriormente. A governação integrada tem de lidar com três realidades de dinâmicas interorganizacionais diferentes: a dependência, a interdependência e a independência. Se há alguns anos a doutrina quanto à organização dos serviços públicos passava muito pela defesa da independência entre organismos e uma rígida especialização, no tempo presente é visível a relevância da interdependência como regra relacional[247].

3.5.5. Liderança em governação integrada

Uma das características essenciais do modelo de governação integrada associa-se ao modelo desejável de liderança. Se regressarmos à metáfora em que se associa à burocracia a referência "hierarquias", à nova gestão pública, a de "mercados" e à de governação integrada, a de "redes"[248], poderemos associar a dinâmica das hierarquias, às regras, a dos mercados, aos incentivos e a das redes, às interações. Esta diferenciação tem, naturalmente, consequências no perfil de liderança adequado a cada um dos modelos[249]. Dito isto, em termos da relação entre parceiros de modelos de governação integrada, concretamente, adequa-se uma liderança heterárquica, colaborativa e relacional, como se procura evidenciar de seguida.

A heterarquia, conceito inicialmente usado por Warren McCulloch, a propósito das redes neurais[250], cultiva a integração e envolve estruturas de autoridade menos definidas, podendo ter regras e procedimentos claros, ou usar modelos mais informais, em que o conhecimento e a experiência dos intervenientes são mais relevantes que a sua posição hierárquica. A flexibilidade e o potencial de adaptação representam as principais vantagens deste modelo, em que vários membros podem mudar os seus papéis e responsabilidades, adaptando-se a alterações do contexto[251]. Ligando esta perspetiva da heterarquia à gestão de sistemas complexos adaptativos, anteriormente referida, é importante ter em conta que deverá ocorrer uma mudança de um modelo de governação baseado na capacidade de previsão e antecipação para outro que se sustente na capacidade das redes gerarem rapidamente respostas que se adequem ao imprevisto, através de uma "conectividade multiescala"[252].

Este modelo de liderança é descrito como de "artesão", enquanto "uma pessoa centrada na criação e manutenção de relações, que gere complexidades e interdependências, para além de responsabilidade mútuas e conflituantes"[253].

Uma outra leitura dos requisitos da liderança adequada ao modelo de governação integrada associa-se à dimensão da colaboração, que é estruturante para esta abordagem organizacional. A "liderança colaborativa"[254], já abordada anteriormente, surge como uma resposta à complexidade e a um mundo interconectado[255]. Nos traços dos líderes colaborativos, sublinham-se a sua capacidade de ação a partir do poder de influência, mais do que da posição hierárquica de autoridade[256]. Nesta abordagem valoriza-se muito a dimensão da inteligência coletiva capaz de ser mobilizada "considerando que todos juntos podemos ser mais inteligentes, mais

criativos e mais competentes do que cada um de nós isoladamente especialmente quando abordamos novos problemas complexos e multifacetados que as organizações enfrentam hoje em dia"[257]. O sucesso depende da criação de um ambiente de confiança, respeito mútuo e aspiração partilhada na qual todos podem contribuir para alcançar os objetivos comuns partilhados[258].

Dito isto, deve-se, no entanto, clarificar que, embora pareça paradoxal, se constatou o fortalecimento do poder central, nomeadamente com a liderança de um forte gabinete do primeiro-ministro, quer a nível político, quer administrativo nas experiências de governação integrada no Reino Unido, na Austrália e na Nova Zelândia. Isso também implicou sistemas de auditoria mais fortes, controle da gestão financeira e fortalecimento dos mecanismos de governação e de prestação de contas. Este tema parece ser particularmente relevante para uma governação integrada eficaz, que exige um poder político forte[259].

3.5.6. Recursos humanos qualificados para a governação integrada

Um dos fatores críticos de sucesso para desenvolver modelos de governação integrada é a existência de recursos humanos aptos para essa missão. Os gestores e equipas técnicas necessitam de ter, neste modelo, um leque de competências maior do que as competências técnicas tradicionais. Os gestores precisam de gostar de correr riscos, de tolerar a ambiguidade e a incerteza e atuar como mediadores, devendo ser peritos em "construção de confiança"[260]. Numa perspetiva de gestores de relações interorganizacionais de colaboração, os gestores públicos são obrigados a aprender a relacionar-se com o poder e a autoridade de uma forma distinta face, por exemplo, à sua experiência em contexto burocrático. Estando dependente de recursos de outros atores, a sua autoridade é limitada e não pode ser imposta unilateralmente, por maior que seja o seu poder formal[261].

Outras competências são exigidas, tais como[262]:

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.

De igual forma, o desenvolvimento de projetos de governação integrada exige capacidade de construir pontes entre organizações e pessoas, ultrapassando as limitações impostas pelas fronteiras institucionais e pelos preconceitos pessoais. Ao invés da visão clássica da missão do gestor (definir objetivos, mobilizar recursos, organizar a ação e executá-la), no contexto interorganizacional o foco está em trazer os atores relevantes para a parceria, ajustar objetivos e perceções, e construir relações organizacionais que mantenham e sustentem as interações e coordenar o fluxo de ações e interações entre os diferentes atores[263].

A literatura anglo-saxónica fala recorrentemente do perfil de *boundary-spanners*. Não havendo tradução fácil para português, usaremos como sinónimo a expressão "mediadores".

Williams (2012) sugere o seguinte perfil como o adequado para estes mediadores:

Qualificações	› Curso universitário/Licenciatura + Pós-graduação (recomendável)
Conhecimento	› Reconhecimento da importância de ambientes multiorganizacionais › Compreensão do processo político › Entendimento de contextos organizacionais diferentes › Algum conhecimento transdisciplinar
Experiência	› Experiência de trabalho em ambientes multiorganizacionais › Experiência intersectorial › Experiência de trabalho em áreas políticas e organizacionais de diferentes tipos
Competências	› *Networking* › 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	› Tolerar a ambiguidade, correr riscos, autoconfiante, respeitável, agradável, diplomático, honesto e comprometido, paciente e perseverante

Fonte: Adaptado de Williams (2012: 128)

Esta leitura introduz uma nova interpretação do conceito de especialização. Enquanto a visão clássica da especialização implica um modelo vertical no qual os profissionais desenvolvem a sua competência ao longo do tempo, e ascendem degrau a degrau, na sua especialidade, a visão de "atravessamento de fronteiras" sugere que a especialização também se desenvolve quando os profissionais colaboram horizontalmente através de diferentes setores de atividade[264].

Mas, se é necessário ter pessoas que assumam esta função de mediação e de conexão, também se revela necessário ter organizações com o mesmo perfil. Referidas na literatura como *boundary organizations*, estas fazem pontes entre diferentes mundos sociais e organizacionais, como é o exemplo da ciência e das políticas. Produzem decisões ou produtos que refletem os contributos de diversos pontos de vista, envolvem a participação que atravessa fronteiras entre várias instituições e são capazes de co-construir e partilhar novo conhecimento, a partir de conhecimento explícito e tácito de diferentes atores[265].

3.5.7. Monitorização e avaliação em contextos de governação integrada

A abordagem dos modelos de governação integrada tem procurado dar atenção à avaliação sobre "o que funciona?", inspirada mais pelo pragmatismo dos resultados baseados em evidências, mais do que no enquadramento ideológico das políticas. A lógica desta avaliação procura começar por estabelecer critérios que são, neste contexto, sempre de natureza mista, objetivos e subjetivos, capazes de responder às agendas das várias partes interessadas. Depois, há que construir referenciais/padrões mediante os quais se possa avaliar, sabendo que aqui se começam a manifestar dificuldades, dadas as múltiplas interações que impedem análises lineares de causalidade. A terceira etapa inclui a capacidade de medir o desempenho, face aos critérios e aos referenciais, procurando evidenciar o valor acrescentado face a um eventual cenário de não-intervenção, bem como a contribuição de cada parceiro para esse resultado. Finalmente, é esperada a capacidade de avaliar os impactos a partir dos dados recolhidos, interpretando-os e atribuindo-lhes um significado no quadro do processo colaborativo[266].

Os processos de avaliação podem estar focados no retorno do investimento feito (*value-for-money evaluation*) numa perspetiva bastante economicista, em termos de eficiência e de eficácia, recorrendo a análises de custo/benefício, entre outras.

Um outro foco pode estar na avaliação de impacto, que cada vez mais constitui uma preocupação das políticas públicas, isto é, efetivamente, qual foi o impacto (*outcome*) de um dado programa ou política? Uma terceira opção, procura centrar a avaliação no processo, considerando que não é suficiente analisar só os resultados/impactos, mas também o caminho para lá chegar.

Neste quadro, a abordagem da Teoria da Mudança (TM) procura "conjugar de uma forma sistemática e cumulativa o estudo das ligações entre atividades, impactos e contextos de uma iniciativa"[267] e representa uma importante ferramenta que pode mobilizar as partes interessadas a debater e a avaliar como uma dada atividade, desenvolvida num determinado contexto pode vir a alcançar o impacto desejado.

A TM propõe uma abordagem em que, a partir de objetivos de longo prazo, se constrói o roteiro para lá chegar, definindo os passos necessários para tal[268]. Constitui "um processo rigoroso e participativo através do qual grupos e partes interessadas participam no planeamento, articulam os seus objetivos de longo prazo e identificam as condições que acreditam poderem ser necessárias para os alcançar"[269]. A formulação resultante deve ser testada por três perguntas: "É plausível? É fazível? É testável?"[270].

Ainda para a avaliação focada no processo, é relevante ter em conta o ambiente em que uma dada iniciativa ocorre (a sua localização, instituições e relacionamentos) para poder ter uma melhor interpretação dos impactos, que não decorrem somente da iniciativa em si[271].

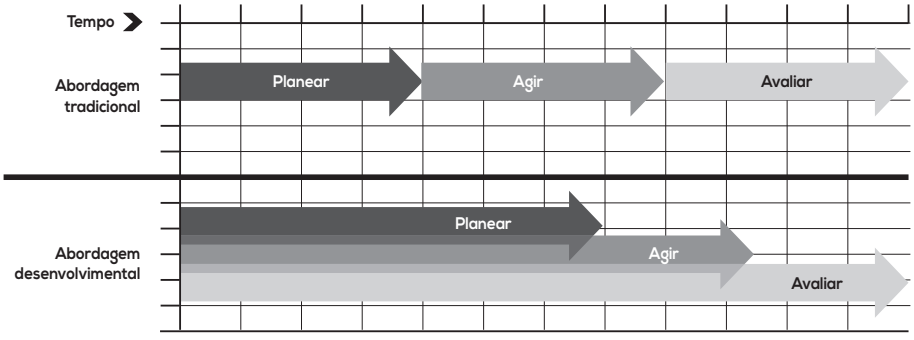
Como foi referido, a governação integrada dá particular atenção à ação sobre problemas complexos. Nesse quadro, é necessário desenhar e implementar processos de avaliação adaptáveis, flexíveis e interativos, que procurem entender e descrever todo o sistema, incluindo componentes, relações e interdependências e compreender os resultados e impactos a partir dessa visão holística. Importará desenvolver a capacidade de aprender a partir dos efeitos de retroação e ter particular atenção ao contexto em que ocorrem e à capacidade de reagir às mudanças que ocorrem. Será também importante dar mais atenção às relações não lineares e multidirecionais entre a iniciativa e os impactos previstos e não-previstos que sempre acontecem em contextos de complexidade[272].

A avaliação desenvolvimental

Os contextos de complexidade e de intervenção interorganizacional colocam desafios novos à avaliação. Para lhes procurar dar resposta, para além da sua dimensão "sumativa" ou "formativa", entre as novas abordagens de modelos de avaliação, destaca-se a avaliação desenvolvimental[XV] (*developmental evaluation*)[273]. Segundo este autor, este modelo de avaliação "suporta o desenvolvimento de inovações que orientem a adaptação às realidades emergentes e dinâmicas em ambientes complexos"[274], enquanto a avaliação formativa procura melhorar e afinar o modelo, preparando para a avaliação sumativa, esta procura avaliar o mérito (ou a falta dele), ou o sucesso/insucesso. A avaliação desenvolvimental (AD) procura, em tempo útil, fornecer informação para o desenvolvimento, gerando aprendizagens e suportando a ação no processo de desenvolvimento, promovendo uma adaptação rápida.

Esta visão está claramente alinhada com a dinâmica da complexidade que, introduzindo mudanças constantes e imprevisíveis exige dos sistemas uma enorme capacidade de adaptação, como evidenciado nos sistemas complexos adaptativos. Uma das imagens mais claras sobre as diferenças e a especificidade da AD face aos modelos tradicionais é ilustrada pela Figura 15, onde se percebe que enquanto na abordagem tradicional se pressupõe uma sequência entre "Planear", "Agir" e "Avaliar", na abordagem desenvolvimental, estas três fases coexistem desde o início e interagem entre si.

FIGURA 15 - Diferenças entre a abordagem clássica e desenvolvimental (fases "Planear / Agir / Avaliar")



Fonte: Gamble (2008: 34)

XV Optou-se por usar esta expressão, em vez de outra alternativa possível: "avaliação de desenvolvimento".

Segundo Patton (2011), este modelo de avaliação não é universal, havendo situações em que não é aplicável. Deve, no entanto, ser escolhido para ambientes complexos e dinâmicos, em que não exista uma solução conhecida, nem um único caminho, mas múltiplas possibilidades e em que se necessita de inovação e experimentação social. Exige equipas disponíveis para correr riscos e com abertura à inovação[275]. Está focado nas mudanças no sistema ao longo de um *continuum*, que pode ir desde o local até ao global.

Uma das dificuldades evidenciadas em todos os processos de avaliação em contexto de complexidade é a das métricas. Se em realidades lineares é possível e desejável medir os resultados comparando-os com os objetivos pré-estabelecidos e procurando avaliar impactos específicos, mensuráveis, alcançáveis, realísticos e calendarizados, já a AD deve ser capaz ir estabelecendo métricas e acompanhando à medida que os impactos acontecem, podendo as métricas evoluir ao longo do tempo.

Outra diferença significativa entre as abordagens formativa/sumativa e abordagem desenvolvimental é a análise de atribuição, no primeiro caso, e uma análise de contribuição, no segundo.

Realizar uma AD coloca alguns desafios, começando desde logo pela gestão das fronteiras para o avaliador e o ter de lidar com a ambiguidade e a incerteza. Depois é necessário conciliar múltiplas partes interessadas e gerir um volume significativo de dados. Manter o foco em resultados, ser credível e desenvolver capacidade para a AD são outros desafios a ter em conta[276].

Também o papel do avaliador é distinto entre estes modelos. Se no modelo clássico o avaliador é independente, estruturando nesse facto a sua credibilidade, na AD o avaliador faz parte da equipa de inovação, tendo um papel de facilitador e traz para o grupo as aprendizagens do processo, sendo que a sua credibilidade depende da relação de respeito mútuo. Deve, neste quadro, ter "flexibilidade metodológica, ecletismo, adaptabilidade, pensamento sistémico, equilíbrio entre criatividade e pensamento crítico, alta tolerância à ambiguidade, agilidade, competências de trabalho em equipa"[277].

TABELA XII - Dez pontos-chaves sobre avaliação desenvolvimental (AD)

1. Pensar sobre o que é útil e sensato para avaliação pode abrir a porta e estabelecer as fundações para a AD.
2. A AD pode incluir quer abordagens internas, quer externas à avaliação.
3. A AD pode produzir não só dados sobre o progresso, mas também materiais úteis para o programa de desenvolvimento.
4. Estar atento e aberto ao que de novo possa emergir é central na AD.
5. A AD requer envolvimento em tempo útil e *feedback* rápido.
6. A avaliação torna-se o motor do programa de desenvolvimento.
7. O programa de desenvolvimento e a avaliação em curso reforçam-se mutuamente.
8. Liderança do projeto e apoio para a realização da AD é condição *sine qua non* para que se alcancem resultados.
9. Avaliadores competentes são essenciais para uma AD.
10. AD produz mais do que melhorias; suporta o programa de desenvolvimento.

Fonte: Adaptado de Patton (2011: 75)

Gamble (2008) procura sinalizar o que refere serem alguns mitos sobre AD. O primeiro é que a AD substituiu os outros métodos. Não é verdade, havendo contextos adequados para a aplicação de cada uma das metodologias. O segundo é que a AD é um *soft method*, sem grande consistência. O autor também contesta esta ideia, defendendo que se trata de um método tão rigoroso como qualquer outro, baseado em evidências. O terceiro mito diz respeito a que a AD se resume a recolha de histórias. Segundo o autor não é assim, pois além dessa ferramenta a AD pode usar métodos qualitativos ou quantitativos. O quarto mito resulta da associação da AD a uma avaliação de processo. Mas o que verdadeiramente conta é o foco nos resultados e nos impactos. Finalmente, o último mito resulta da confusão entre AD e avaliação participativa. São realidades distintas, sendo a segunda usada na AD, mas também na avaliação formativa e na sumativa.

Apesar das mais-valias evidenciadas pela AD para a abordagem de intervenções colaborativas sobre problemas complexos, não deve ser desconsiderada, como foi referido anteriormente, a possibilidade de utilizar outros métodos, permitindo uma avaliação "pluralista" que agregue evidências a partir de várias fontes e empregue diferentes métodos, de natureza quantitativa e qualitativa, para obter uma visão mais completa[278]. Nesta mesma linha, também Considine (2002) refere a importância da existência de métodos multidimensionais que meçam a forma como diferentes arranjos institucionais respondem e que nos permitam perceber

a resposta do sistema, enquanto um todo.

3.5.8. Obstáculos à governação integrada

Os principais obstáculos à governação integrada resultam da pesada herança da cultura burocrática. 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[279]. Page (2005) sublinha cinco dimensões a ter em conta:

TABELA XIII - Bloqueios à Governação Integrada e potencial conflito

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

Fonte: Adaptado de Page (2005: 142)

Outros autores, Perri 6 et al (2002), estruturam os obstáculos ao trabalho holístico da seguinte forma:

TABELA XIV - Obstáculos à Governação Holística

Obstáculo	Justificação	Exemplos
Autoridade	"Não é permitido..."	Sem poder legal; sem receita orçamental; viola a lei; 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.

Fonte: Adaptado de 6 (2002: 122)

Mulgan (2005) refere também que este modelo de "silo" desvia os esforços governamentais de certas atividades, como por exemplo, a prevenção e, no pior cenário, incentiva os departamentos a "atirarem" os problemas de uns para os outros.

Um outro obstáculo recorrentemente referenciado é a incompatibilidade de sistemas de tecnologias de comunicação e informação[280]. A existência de diferentes configurações informáticas, aplicações proprietárias e incompatíveis entre si, bases de dados com estruturas diferentes, são algumas das evidências desta tipologia de bloqueio.

De igual forma, a natureza burocrática dos regulamentos e procedimentos na Administração Pública, mais focados em correção processual do que medida da eficácia, conflitua e coloca obstáculos ao funcionamento em modelo de governação integrada.

3.5.9. Críticas à governação integrada

Como acontece com qualquer modelo, a governação integrada é alvo de críticas que sublinham as suas limitações ou erros, verificando-se, ao longo do tempo, um movimento pendular, entre crescimento e decréscimo de entusiasmo com este modelo[281]. Destacam-se, desde logo, as 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"[282]. Por isso, historicamente, as referências mais próximas de modelos de governação integrada ocorreram em períodos de guerras, fomes ou epidemias em que foi necessária uma coordenação muito forte perante uma crise grave. Nesse sentido, a opção britânica esteve em linha com a aplicação segmentada deste modelo ("alguma governação integrada todo o tempo"), ao escolher como campo de ação prioritária os "*wicked problems*" como a exclusão social, as crianças em risco ou a criminalidade.

Em termos operacionais, a governação integrada não funciona 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; e quando não há força suficiente para contrariar as culturas enraizadas em muitos departamentos"[283]. Roberts (2000), por outro lado, destaca como desvantagem das soluções de matriz colaborativa, o aumento dos "custos de transação", decorrentes de mais reuniões, de mais atos de comunicação, de mais energia despendida para obter consensos e acordos. Acrescenta também que as competências para a colaboração são limitadas, principalmente em quem está habituado a trabalhar em contexto burocrático e, por isso, necessitam ser aprendidas.

Uma das críticas mais recorrentes é o consumo excessivo de tempo, sem os resultados correspondentes. Com efeito, os processos de governação integrada têm uma fase inicial de construção da parceria em que se consome tempo e energia, sem resultados evidentes. A sensação é de 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 do que em iniciativas fragmentadas. Alguns autores referem a "curva em S" para descrever este fenómeno.

A proliferação de comissões e grupos de trabalho ou a realização de reuniões sem fim – em número e em extensão – constitui outra crítica habitual a esta abordagem. Na verdade, há muitas vezes o risco de que tal aconteça, sem a correspondente eficácia desejada. Haynes alerta para que "algumas tentativas para integrar serviços podem acrescentar complexidade aos processos e, ainda pior, criar estruturas de gestão muito complexas que tornam mais confusa a gestão e o processo de decisão"[284]. Por outro lado, há quem sublinhe como limitação as diferenças significativas 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[285].

A expetativa de que a governação integrada queira dizer poupança de recursos, por sinergias e redução de duplicações, pode não ser real. Karré et al (2012) defendem que este modelo exige investimento em termos de tempo e dinheiro. Numa perspetiva complementar, podemos sublinhar que 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[286].

As críticas à governação integrada revelam matrizes diferentes, consoante a perspetiva 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 Tecnologia de Informação (TI) e estrutura de comando próprios. Acrescentam ainda que a sua perspetiva 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 torna mais fácil remediar

os erros de governação. Finalmente, sublinham que dessa forma melhoram a robustez e a qualidade da informação[287].

Já os defensores da "Nova Gestão Pública" (NGP) veem na governação integrada o risco de diluição das responsabilidades dos funcionários e dos departamentos, por via da partilha dessas responsabilidades, sublinham ainda que os incentivos e desincentivos "morais" da governação integrada não são os adequados, acreditando mais na força dos incentivos financeiros.

3.5.10. Que futuro para a governação integrada?

O impulso para que se opte por modelos de governação integrada, vai surgindo recorrentemente – quer pela abordagem racional da necessidade de respostas interinstitucionais colaborativas e integradas, quer em reação a situações de crise – nas quais a descoordenação e a resposta fragmentada foi dramática, como foi já referido, nos casos do furacão Katrina ou o atentado de 11 de setembro de 2001, em Nova Iorque. É, por isso, previsível que a temática de governação integrada surja ciclicamente na agenda dos governos.

Se por um lado parece inevitável a exigência de modelos de governação integrada cada vez mais sofisticados e eficientes, também não o é menos a noção que, em vários contextos, experiências desta abordagem têm fracassado. Talbot (2011) refere que, para tal, contribuem duas causas convergentes: por um lado, os governos centrais são incapazes de fazer as reformas suficientes para proporcionar o ambiente favorável para que a governação integrada se desenvolva e, por outro lado, pela falta de pensamento estratégico no quadro destas iniciativas.

Para que a governação integrada tenha futuro necessita de investimento em liderança e cultura organizacional, pois "é frequente atribuir um excesso de importância às estruturas para alcançar uma mudança e, ainda que estas sejam necessárias, não são por si só um ingrediente suficiente para este tipo de prestação. Devem ser acompanhadas por alterações significativas na liderança e na cultura."[288]

Uma outra perspetiva interessante para o futuro de soluções de governação integrada é-nos dada por Haynes (2015a) através da importância que atribui à simplificação de processos para gerir melhor problemas complexos. Diz-nos que

"resolver estes problemas não é equivalente a ter processos complexos. Deve haver um esforço de simplificação da complexidade"[289], mas para tal é necessário não perder de vista os valores públicos fundamentais como o cuidar, a coexistência através de relações humanas e de parcerias fortes, o suporte coletivo da comunidade e a aquisição de conhecimento para benefício humano.

Dizia Weber que "uma vez plenamente estabelecida entre as estruturas sociais, a burocracia é de destruição difícil"[290]. Provavelmente não imaginaria quão verdadeira se tornou esta previsão. As alternativas vão e vêm, mas a burocracia permanece, ainda que com ajustamentos ou novos formatos, como se verá mais à frente. Por exemplo, a tese do "Estado neo-weberiano" que tem vindo a desenvolver-se sobretudo no Norte e Leste da Europa ou mesmo a defesa entusiástica das virtudes da burocracia profissional, mostram que este modelo não chegou ao fim e que provavelmente continuará a ser a referência de modelo organizativo do Estado[291]. Nesse contexto, é provável que se verifique uma coexistência da governação integrada com a burocracia pois, como defende Mulgan (2005), a configuração futura da governação envolverá a combinação de estruturas hierárquicas verticais, particularmente para cumprir tarefas de longa duração, com linhas claras de gestão e de responsabilização e estruturas horizontais para a definição de estratégia e execução de tarefas de curto-prazo.

Conclusões – Contributos para um modelo de governação integrada

O presente trabalho insere-se numa perspetiva de investigação aplicada e procura, nesse contexto, contribuir para a consolidação de um modelo de governação integrada que possa ser útil para a aplicação no terreno. Reflete a perspetiva do autor, a partir da revisão da literatura, dos estudos de caso e da experiência pessoal e profissional, bem como das reflexões no seio do Forum para a Governação Integrada (Forum GovInt), do qual adiante se falará. Trata-se, portanto, de uma abordagem subjetiva, sujeita a contraditório, inacabada e, seguramente, não mais do que uma peça num longo processo de construção de um modelo.

Este contributo centrar-se-á, por um lado, numa perspetiva teórica, propondo uma definição concetual própria de governação integrada, bem como com a identificação de fatores que, nesta abordagem, parecem ser verdadeiramente críticos para o sucesso. Igualmente serão revistos os bloqueios e limitações que foram identificados.

Finalmente, numa perspetiva eminentemente prática, procura-se propor uma "Matriz GovInt", a partir dos fatores críticos de sucesso anteriormente propostos e de uma releitura e extensão do WCFI – *Wilder Collaboration Factors Inventory*, que possa servir de roteiro para a conceção, o desenvolvimento e a avaliação de projetos de governação integrada, dando maior atenção à dimensão da monitorização e avaliação da eficácia e da eficiência. De igual forma, com idêntica motivação da investigação aplicada, propõe-se um conjunto de princípios gerais de governação integrada, a partir da aprendizagem sobre o funcionamento de sistemas complexos adaptativos e a sua aplicação aos problemas sociais complexos.

Assim, em todas as dimensões, há o desejo de poder ser cientificamente rigoroso, mas também de ser útil para decisores políticos e profissionais que têm que enfrentar problemas sociais complexos e procuram soluções colaborativas interorganizacionais mais eficazes e mais eficientes.

A. *Contributos teóricos*

A.1. Proposta de definição de "governação integrada"

Para além das definições e conceitos que se elencaram a partir da literatura sobre governação integrada, propõe-se como definição própria de "governação integrada", no quadro do presente modelo teórico, a seguinte formulação:

> *Governação integrada é um processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas complexos, com eficácia e eficiência.*

Propõe-se uma análise detalhada desta definição.

Começando pela expressão "governação integrada", há a consciência que se ousou consolidar, neste trabalho e em projetos conexos como o Fórum para a Governação Integrada, uma nova expressão, em língua portuguesa, para definir um dado modelo de governação, que ainda não estava estabilizada nestes termos. As referências mais próximas, como "governação em rede"[292], "governança"[293], ou "governação colaborativa"[294] sendo muito relevantes, não abrangem todo o alcance que se pretende com a designação "governação integrada[XVI]". Recupera-se só, pela sua relevância, o forte acento tónico que se quer dar ao termo "integrada". A importância atribuída a este conceito prende-se com a ideia que a principal ameaça à abordagem da complexidade é a fragmentação, quer da sua compreensão, quer da ação sobre ela desencadeada[295]. Opta-se pelo conceito "integrada", enquanto adjetivo de governação, para sublinhar esta dimensão de relação coerente e convergente de partes em interação/interdependência, que constituem um novo "todo", distinto da simples soma das partes, assumindo as características da "emergência"[296]".

A tese segundo a qual a governação integrada é capaz de gerar uma realidade nova, diferente da simples soma das partes (sendo expressão da emergência, típica dos sistemas complexos adaptativos) é reforçada pelas conclusões dos estudos de caso. Quer o CNAI (estudo de caso I), quer a CPCJ da Amadora (estudo de caso II) se constituem enquanto organizações distintas das que as integram, mas sobretudo o seu resultado é diferente de uma simples soma ou sobreposição das partes. As interações fazem a diferença.

XVI A opção pela utilização destes termos, respetivamente "governação" e "integrada", é apresentada no anexo I.

Surge, igualmente, nesta proposta de definição, a expressão "processo sustentável", antecedendo a "construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração". Com isso, quer-se sinalizar que governação integrada não é um momento, um evento ou um produto. É um *processo* que, entre outras componentes, precisa de uma permanente indução de energia[XVII] que lhe garanta sustentabilidade e terá, como é próprio dos processos, um conjunto sequencial de ações, com momentos distintos, estruturadas para alcançar um objetivo comum. Por isso, se coloca a ênfase[XVIII] no processo com fases distintas, que não se esgota na *construção* inicial, pois deve prosseguir para uma nova fase – o *desenvolvimento* dessa relação para níveis mais elevados de integração e de obtenção de resultados – e não pode ignorar o investimento na *manutenção* destas relações interorganizacionais de colaboração[297], tarefa não menos desafiante que a construção e o desenvolvimento e tantas vezes desvalorizada como se fosse uma dimensão menor.

Esta característica de um "processo" é muito evidente nos estudos de caso abordados. Quer no CNAI, quer na CPCJ Amadora, a dinâmica evolutiva, em permanente aprendizagem e com a ambição de melhoria contínua, está presente quer nas entrevistas, quer no espólio documental.

Esta valorização que se propõe do processo de colaboração interorganizacional antecipa uma das suas dificuldades – não é instantâneo, nem simples – mas sublinha o cerne do desafio da governação integrada: sem colaboração sustentável ao longo do tempo, através de relações interorganizacionais, não há governação integrada.

Este processo tem também uma dimensão cíclica, em que a partir do estádio de manutenção se pode, de novo, (re)construir e desenvolver mais ainda. Mas, neste processo, em qualquer das fases, também se pode falhar e o processo de governação integrada ser interrompido, quer por motivos endógenos, quer exógenos. Um dos principais motivos para o seu colapso é a rarefação ou o desaparecimento do elemento absolutamente necessário para que todo o sistema funcione: a confiança.

XVII Como se refere na "Teoria da Vantagem Colaborativa" de Huxham e Vangen (2005) ou com Gray (1989), com a sua definição de colaboração ou ainda na perspetiva de Lips et al (2011), que cruza sistemas complexos adaptativos com governação integrada.

XVIII Apesar da definição ser curta, são "gastas" três palavras – "construção", "desenvolvimento" e "manutenção".

Ainda assim, até este momento da definição, só se está ao nível dos meios. O objetivo final não é, por si só, a existência de redes interorganizacionais de colaboração – que é um simples meio – mas sim a eficácia e eficiência na gestão de problemas complexos[XIX].

A governação integrada, como se disse, está particularmente vocacionada para agir sobre os problemas complexos. É, nesse campo, que afirma a sua vantagem competitiva como modelo organizacional. Não se adequa sempre, nem a tudo. Como diziam Huxham & Vangen (2005), autoras essenciais na construção desta proposta de definição, só deve constituir opção quando não há outra mais simples. Há ainda muitos problemas lineares, para os quais modelos burocráticos modernizados ou modelos de "nova gestão pública" podem ser os mais adequados[298].

Acresce que, a esta nota restritiva do conceito, se soma outra muito realista, que se expressa na palavra "gerir". Muitos dos problemas complexos com que a sociedade e as instituições lidam hoje em dia, estão fora do alcance de uma solução definitiva, como foi referido a partir da literatura revista, principalmente a dos problemas sociais complexos, recuperando-se em pleno a afirmação de Rittel e Webber (1973), que a solução para os problemas complexos não são "verdadeiro/falso", mas "melhor/pior". Será sempre possível fazer melhor e provavelmente nunca o problema, no seu todo e em definitivo, estará resolvido.

Esta segunda parte da definição está concentrada no foco e no propósito. O "para quê" da governação integrada, que aqui se começa a definir – e se prolonga na última frase – é o que dá sentido a este conceito. Apesar de parecer óbvio este foco no "para quê", não é raro, nas experiências passadas de parcerias e trabalho em rede, que se tenha verificado uma desvalorização do propósito e uma ausência de foco nos resultados e impactos, com a consequente frustração das partes envolvidas.

Assim, com a expressão "com eficácia e eficiência", existe um pilar fundamental, para onde converge toda a definição. A razão de ser para a eventual adoção deste modelo de governação integrada é a perceção – mais evidente na literatura[XX] [299] do que nos estudos de caso – que é o mais adequado para gerir melhor estes problemas

XIX Esta é a diferença mais relevante em relação ao conceito de "governança" referido anteriormente.

XX "As experiências internacionais dão um contributo significativo para esta opção. No caso neozelandês, concluía-se como sendo essencial o desenvolvimento da governação integrada, sendo fundamental o foco em resultados/impactos, que devem ser avaliados adequadamente" (Eppel et al, 2008: 8).

complexos, obtendo, muitas vezes, resultados positivos na prevenção e/ou reparação das suas consequências (eficácia). De igual forma, a governação integrada tem de conseguir evidenciar que é eficiente na boa utilização dos recursos disponíveis, com a sua otimização e redução do desperdício, maximizando o retorno de impacto social do investimento feito. Esta preocupação nem sempre está presente de uma forma evidente e estruturada em projetos de governação integrada[XXI], mas não pode ignorar essa demonstração, ainda que com a referência certa na escala do tempo, não querendo medi-la só no curto-prazo, pois sabe-se que os processos colaborativos precisam de tempo para evidenciar que os investimentos iniciais dão resultados.

Sendo indispensável este foco na eficiência e na eficácia, através da avaliação de resultados e de impactos, não é, no entanto, uma tarefa fácil estabelecer indicadores e métricas de avaliação de eficácia e de eficiência, como adiante se voltará a referir. A natureza dos problemas complexos evidencia-se também aqui.

A.2. Fatores críticos de governação integrada – A proposta de uma Matriz GovInt

Foi usado como base de trabalho para os estudos de caso, o WCFI – *Wilder Collaboration Factors Inventory* (Mattessich et al, 2008) que, através dos seus domínios e fatores, representou uma boa grelha de análise para avaliação do processo colaborativo, que constitui o núcleo central da governação integrada. Apesar da sua adequação, em geral, a este objetivo, após a sua aplicação e contrastando com a revisão da literatura foram detetadas algumas fragilidades que importa sinalizar:

1. Alguns fatores são de difícil interpretação pelos entrevistados por parecerem redundantes ou, pelo menos, excessivamente próximos entre si para que possam ser interpretados distintamente. É o caso de "Adaptabilidade" / "Flexibilidade" e de "Visão partilhada" / "Objetivo comum".

2. O facto de não se considerar explicitamente nos fatores enunciados, quer a dimensão da "monitorização/avaliação"[XXII], quer da "formação/capaci-

XXI Encontrámos essa diferença entre o estudo de caso I e II, onde no primeiro caso existem mais evidências estruturadas da eficácia e da eficiência do que no segundo caso, embora em ambos os protagonistas entrevistados manifestem essa preocupação.

XXII O que para os objetivos de medição de eficácia e eficiência constitui uma lacuna importante.

tação" parece constituir uma limitação, à luz de elementos da revisão de literatura que sinaliza a importância destas dimensões.

3. O facto de todos os fatores serem ponderados com igual peso, em todos os domínios, não corresponde à perceção recolhida da revisão da literatura e das conclusões dos estudos de caso, em que alguns fatores surgem claramente como mais relevantes que outros (e.g. liderança capacitada).

4. Propõe uma sistematização linear e não-interativa entre fatores, o que se afasta da natureza da complexidade e da governação integrada que evidenciam sistematicamente correlações e interações.

Partindo desta análise, que respeita, valida e valoriza o WCFI, mas que reconhece margem de melhoria, e atendendo à nova definição proposta para governação integrada e aos fatores críticos de sucesso que se apresentam seguidamente, propõe-se, como um contributo deste trabalho, uma "Matriz GovInt" que permita, a partir da interação dos fatores críticos de sucesso, estabelecer um roteiro para construir e/ou avaliar um dado projeto de governação integrada.

Esta matriz deve integrar uma evidência do que se considera serem os fatores críticos de sucesso, recuperar a maioria dos fatores WCFI, ajustar alguns fatores redundantes e acrescentar alguns fatores que, na nossa perspetiva, estão em falta.

A Matriz GovInt começa por incluir uma nova proposta de fatores críticos de sucesso da colaboração interorganizacional. Esta opção decorre da revisão da literatura, dos estudos de caso e da experiência recolhida com o Fórum GovInt. Defende-se que devem ser considerados quatro fatores críticos de sucesso da colaboração em contexto de governação integrada:

1. A liderança;

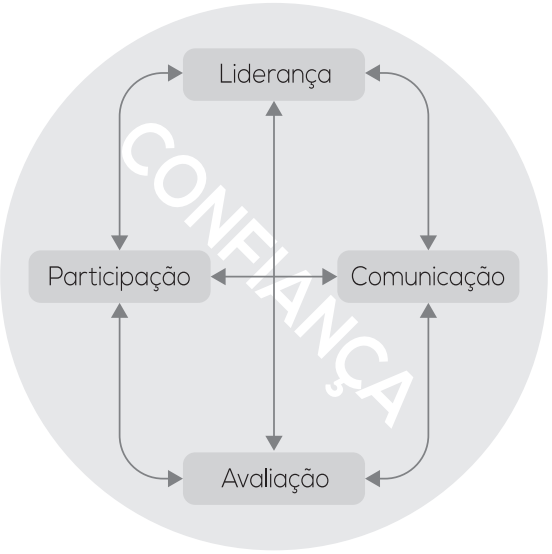
2. A participação;

3. A comunicação;

4. A monitorização/avaliação.

Estes fatores, por si só ou na interação entre eles, geram (ou delapidam) confiança, que funciona como o "oxigénio" deste ecossistema, conforme a Figura 16. Voltaremos, adiante, a este tema da relevância da confiança.

FIGURA 16 - Modelo de governação integrada – Fatores críticos de sucesso



Um sistema interativo, dinâmico e dependente de confiança

Se, no WFCI, alguns destes fatores críticos de sucesso estão presentes com muito destaque, como o caso da "Comunicação", que corresponde a um dos seis domínios de topo, outros estão presentes com menor destaque do que lhe consideramos dever ser atribuído, como é o caso da "Liderança" ou da "Participação", havendo mesmo um fator crítico de sucesso que propomos que não surge explicitamente no WCFI: a "Monitorização/Avaliação". De igual forma, a relevância que aqui se atribui à "Confiança" não é tão evidente no WCFI.

Analisar-se-á, agora, o porquê da consideração destes fatores críticos de sucesso.

A.2.1. Liderança como fator crítico de sucesso

No contributo que se pretende dar para um modelo de governação integrada, defende-se que o sucesso desta depende, em muito, da qualidade e da adequação das lideranças envolvidas[300]. Esta afirmação está ancorada, entre outras referências teóricas, no princípio da Teoria da Vantagem Colaborativa[301], no qual se defende que o sucesso da colaboração depende da sua gestão pró-ativa e esta, naturalmente, da liderança apropriada. Também do estudo empírico resulta, claro, a importância das lideranças para o sucesso da governação integrada.

Propõe-se que a adoção de uma abordagem de liderança colaborativa, a partir de referências de vários autores[302], cujas competências são "essenciais para lidar com problemas complexos num mundo crescentemente em rede"[303].

Como foi referido no Enquadramento Teórico, o modelo organizacional burocrático pressupõe um modelo de liderança hierárquica, de "comando e controle", tendencialmente rígido e referenciado a normas e procedimentos. Esse estilo não se adequa à abordagem de problemas complexos, em registo de colaboração interorganizacional, pois não dispõe da flexibilidade e da capacidade de adaptação necessárias, nem se adequa à dinâmica da relação entre organizações "pares". Por outro lado, a liderança de mercado, própria da Nova Gestão Pública, também não se adequa aos problemas complexos, dado o seu foco na competição e nos resultados individuais, que gera fragmentação em detrimento do incentivo à colaboração e do resultado coletivo interorganizacional[304]. Importa, assim, aprofundar um pouco mais que modelo de liderança colaborativa se propõe aqui, no quadro da governação integrada.

O essencial sobre líderes e dinâmicas colaborativas a partir da revisão da literatura

No caso desta proposta, defende-se claramente que a liderança colaborativa nunca pode ser um exercício isolado e individualista. Deverá ser composta por uma "constelação" de líderes, ainda que com o eventual predomínio de um deles, que age conjugadamente, de uma forma convergente e harmónica. Os "líderes colaborativos conseguem animar um grupo a alcançar um objetivo comum, são adeptos da arte de influenciar e ajudam outras pessoas a encontrar um terreno comum. Mobilizam-se, motivados pelos seus valores e paixão, por encontrar soluções para as grandes necessidades societais em vez de estar preo-

cupados em gerir a sua carreira"[XXIII] [305]. De Williams (2012) importa reter a visão de liderança colaborativa como um exercício de "*boundary-spanning*".

Há uma outra metáfora que se deve recuperar: o líder colaborativo visto como um "artesão" / "*bricoleur*"[XXIV], capaz de criar e manter relações e de gerir complexidades e interdependências[306].

Agregando, também, nesta síntese a visão de Adler (2005), quanto ao modelo de liderança para lidar com problemas complexos que exigem governação integrada, este deve ser capaz de:

1. Agregar um forte e representativo conjunto de vozes e perspetivas;

2. Estabelecer os protocolos necessários para discussões sustentáveis e disciplinadas;

3. Juntar múltiplas narrativas que iluminem diferentes descrições do problema vistas por perspetivas diversas;

4. Identificar os medos e os riscos associados às diferentes definições do problema;

5. Reenquadrar as narrativas e gerir o ritmo da resolução do problema;

6. Ajudar a evitar a criação de expetativas excessivas e a compreender as transações que as escolhas implicam.

Este modelo de liderança, no seu global, permite ainda alcançar um outro objetivo vital. O cerne do desenvolvimento de um modelo de governação integrada está na capacidade de mobilização dos intervenientes para uma nova cultura organizacional, sustentada na corresponsabilidade, na participação, na co-construção e na partilha de resultados. Para tal, a liderança colaborativa heterárquica[307] tem um

XXIII "Remávamos todos para o mesmo objetivo e acho que todas as instituições perceberam que a liderança do ACIME/CNAI estava só focada nisso e não noutros interesses. Acho que isso gerou níveis de confiança importantíssimos para poderem acreditar nesta liderança." (ECNAI15.18.a.).

XXIV "Grande parte do tempo (do líder do CNAI) era passado nesse contacto entre instituições muitas vezes a desbloquear algumas das questões que havia." (ECNAI15.20.a.).

potencial de inspiração e de envolvimento das pessoas muito superior ao modelo hierárquico, o que não é despiciendo para a gestão de problemas complexos. Outros autores[308] contribuem também para esta visão de liderança que aqui se propõe para a governação integrada, partindo do contraste, já referido entre o modelo de liderança hierárquico da burocracia, face ao modelo heterárquico adequado à governação integrada. Recordam que o primeiro representa uma forma mais centralizada de controlo e concentração da autoridade no topo da organização, enquanto o segundo é uma forma menos centralizada, através da partilha da autoridade dentro e fora da organização. Esta abordagem envolve um maior equilíbrio de informação e conhecimento dos vários atores, o que permite até que diferentes partes possam continuar a agir, mesmo que se desconectadas de outras. Uma outra característica conexa é a redundância intencional, de modo a que se um membro da rede não puder contribuir, em determinado momento, para o objetivo comum, pode ser compensado por outros. A heterarquia estimula a troca de informação e a partilha de conhecimento, para gerar soluções colaborativas.

A liderança colaborativa na governação integrada acontece no contexto da relação entre "pares" ou parceiros. Ainda que possa haver assimetrias de poder, deve oferecer uma alternativa à relação "chefe-subordinado"[309].

Note-se, no entanto, que este modelo necessita – por mais paradoxal que pareça – de uma liderança forte e determinada em desenvolver governação integrada, ao nível mais elevado do sistema organizativo[310]. Sem esse empenho da liderança de topo, a inércia das organizações, mesmo que em rede, constituirá um bloqueio tendencialmente inultrapassável. Numa perspetiva complementar, Wanna (2008) sublinha que há uma convicção que a colaboração funciona melhor quando as responsabilidades são claras e quando há uma liderança bem definida de um dos parceiros. Ainda no reforço destas perspetivas de lideranças colaborativas fortes, Huxham e Vangen (2005) falavam da necessidade de fazer conviver uma liderança baseada no "espírito de colaboração", a par com um certo "maquiavelismo" que lhe dê pragmatismo, ou, dito de outra forma pelos mesmos autores, a convivência simultânea de uma liderança facilitadora com uma liderança diretiva[XXV].

XXV Conceito bem exemplificado por um dos entrevistados do estudo de caso II: "Eu normalmente faço a conclusão, mas não sou eu que faço, não sou eu que tomo a decisão final. Se for preciso tomar uma decisão final tomarei, porque às vezes é preciso. Às vezes está-se ali numa hesitação, não se sai daquilo… então vamos decidir, vamos decidir assim, havendo alguns riscos." (ECPCJ5.20.a.).

O essencial sobre líderes e dinâmicas colaborativas a partir do estudo empírico

Não é só na revisão de literatura que se encontram fundamentos para a proposta da liderança colaborativa que aqui se assume. Também os estudos de caso contribuem para esse objetivo.

No estudo de caso I (CNAI), sublinhou-se que se trata de uma liderança baseada em "*soft-power*", sem poder hierárquico, funcional, disciplinar ou orçamental[311], que deve ser capaz de inspirar e mobilizar as instituições parceiras. Nesse contexto, é sinalizado (e exemplificado) que a liderança se deve exercer pelo exemplo, investindo permanentemente na inspiração e motivação, estimulando a criatividade e a inovação e mostrando respeito por cada pessoa/funcionário, nomeadamente pelo seu desenvolvimento pessoal. Igualmente se destaca a capacidade de adaptação e de aprendizagem.

Já com o estudo de caso II (CPCJ Amadora), importa recordar que se tratou de uma liderança avaliada de uma forma extraordinária, (4,8 em 5), pelo que da sua descrição surgem contributos que podem ser relevantes para esta proposta de liderança colaborativa. Desde logo, volta a surgir a referência a uma liderança "*soft-power*", mas capaz de decidir quando é necessário. Também surgem identificados outros traços da liderança colaborativa como a afetividade, o respeito pela equipa, a humildade, o dinamismo, a inteligência emocional ligada à capacidade de comunicação, a promoção da coesão, a ponderação e a partilha da liderança. Ainda desta fonte, ao nível da liderança idealizada, registam-se, ainda, contributos adicionais como competências relacionais e envolvimento da equipa, capacidade de decisão, envolvimento da comunidade, assertividade, disponibilidade, capacidade de acreditar na equipa, dar o exemplo.

A propósito do entendimento sobre o que é a liderança colaborativa, é interessante recuperar como a descreve no seu contexto de trabalho, de uma forma muito adequada, a presidente da CPCJ Amadora:

> *"O papel do líder formal (presidente) é sobretudo o de servir de modelo para a construção de relações coesas e compensadoras prestando atenção ao lado humano da mudança; ele cria um ambiente caracterizado por altos níveis de confiança; desenvolve uma cultura de aprendizagem e de melhoria; ajuda a parceria a desenvolver um propósito coeso e mobilizador e a empenhar-se nele;*

estimula uma cultura de empreendedorismo relativamente a ideias e inovações que beneficiem a aprendizagem coletiva e assegura que a voz de todos os membros seja ouvida. (…) O presidente de uma CPCJ é, essencialmente, um gestor de relações. Ele tem a função essencial de promover a colaboração das instituições e pessoas, fazendo emergir o potencial e competências de cada um e criando as condições propícias para a sua participação"[312].

Da revisão da literatura, do estudo empírico e da reflexão sobre este trabalho, propõe-se como contributo para a definição da liderança colaborativa em governação integrada a seguinte abordagem:

"A liderança colaborativa deve contemplar um conjunto articulado de competências e atitudes inspiracionais, relacionais e operacionais[XXVI]*, que permitam concretizar o processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração para gerir problemas complexos com eficácia e eficiência."*

XXVI Ver tabela XV

TABELA XV - Competências e atitudes inspiracionais, relacionais e operacionais para governação integrada

Competências e atitudes inspiracionais (Competências e atitudes que inspiram os membros do processo colaborativo e geram confiança)	- Liderança pelo exemplo; - Respeito pelas pessoas, pela equipa e pelas instituições parceiras; - Capacidade de acreditar na equipa; - Confiabilidade; - Humildade e ponderação; - Partilha de resultados/sucessos.
Competências e atitudes relacionais (Competências e atitudes que permitem estabelecer e manter relações interorganizacionais de colaboração)	- Capacidade de criar e manter relações interpessoais positivas; - Capacidade de estabelecer relações e culturas de confiança mútua; - Promoção da participação dos parceiros e das partes interessadas; - Desenvolvimento em co-construção; - Capacidade para trabalhar em equipa, nomeadamente em contextos de diversidade cultural, profissional e organizacional; - Cultivar a corresponsabilidade e a apropriação do projeto pelos parceiros; - Capacidade de negociação e resolução de conflitos; - Capacidade de gerir interdependências; - Promoção da coesão interorganizacional; - Boa gestão de expetativas dos parceiros e das partes interessadas.
Competências e atitudes operacionais (Competências e atitudes que permitem executar ações resultantes de um processo de colaboração interorganizacional)	- Capacidade de planeamento e de coordenação (adequada à natureza dos problemas complexos); - Capacidade de comunicação eficaz; - Assertividade e capacidade de decisão; - Sentido crítico para lidar com complexidade elevada; - Capacidade de gerir o risco e a incerteza; - Estimular a criatividade e a inovação para a resolução de problemas; - Capacidade de gestão de responsabilidades múltiplas; - Capacidade de persuasão bem desenvolvida; - Dinamismo e disponibilidade.

Fonte: Autor

A.2.2. Participação das partes interessadas

Um modelo de relação interorganizacional de colaboração exige participação das partes interessadas, incluindo parceiros e beneficiários. Falar de governação integrada e de participação é quase um pleonasmo. Não é demais, no entanto, sublinhar a importância deste fator crítico de sucesso, no quadro do modelo que aqui se apresenta.

Da revisão da literatura, recupera-se a noção que a complexidade exige práticas de participação[313] e que, quando esta acontece, aumenta a aceitação da solução e a vontade de implementar decisões geradas nesse contexto[314]. Huxham e Vangen (2005) defendem também que se deve reforçar a participação e o empenho e isso exige uma ação efetiva para capacitar os membros, para possibilitar a participação.

Na estrutura do WCFI, Mattessich et al (2008) também evidenciam a relevância que atribuem à participação, incluindo dois fatores que a referem expressamente ("Membros partilham a participação no processo e nos resultados", "Participação multinível"). Além disso, alinham outros três fatores que remetem indiretamente para a participação ("Presença de membros de vários setores/tipologias", "Membros vêem a colaboração como do seu próprio interesse", "Capacidade de estabelecer compromissos"). Desta forma, evidencia-se a diversidade e universalidade da participação, os benefícios da participação e a participação como espaço negocial e de construção de consensos.

Os estudos de caso que integram este trabalho são muito ricos nas evidências da relevância da participação. No primeiro, a participação surge como estruturante, não só das várias instituições públicas correlacionadas com a imigração, mas também as associações de imigrantes, nomeadamente através dos mecanismos de consulta, bem como através da participação dos mediadores socioculturais. É salientado que a participação se trata de um processo, um caminho que se vai percorrendo conjuntamente, beneficiando de uma aprendizagem comum. Desta abordagem resulta que também existem dificuldades no processo participativo, mesmo quando se está no âmbito de governação integrada, sobretudo por efeito de encerramento dentro das fronteiras do serviço, perdendo a noção do todo, ou pela rotação excessiva dos profissionais e consequentes ruturas de laços e necessidade de os reconstruir ou ainda, simplesmente, pela não-participação.

Ações como reuniões regulares, a partilha de informação sobre assuntos relevantes, bem como momentos de convívio informal e de celebração são referenciadas nos estudos de caso, como sendo relevantes para reforçar a participação dos parceiros.

Ainda do estudo de caso I, é de sublinhar a importância atribuída à participação multinível, envolvendo a cadeia hierárquica de cada instituição no processo co-

laborativo, sendo aquela mais evidente no quadro da resolução de problemas do que em momentos de rotina.

Já no estudo de caso II, a participação dos parceiros e da comunidade é mesmo considerada essencial, sem a qual seria impossível a CPCJ cumprir a sua missão, surgindo esse objetivo, por exemplo, claramente expresso no Plano Local de Prevenção. Refere-se que a participação das instituições e dos seus técnicos no processo colaborativo da CPCJ garante proximidade, coresponsabilidade e solidariedade mútua, podendo ser diferenciada em profundidade e em foco. A promoção da participação, por sua vez, é tida como uma das missões da liderança[315].

Neste estudo de caso, as dificuldades sentidas pela própria CPCJ decorrem, em muitos casos, dos efeitos da falta de participação efetiva e suficiente das instituições parceiras, seja por falta de recursos, de tempo ou de motivação[316]. Em alguns casos, a falta de participação até pode estar dissociada da ausência, que até pode não acontecer, mas ser expressa por uma participação que não é efetiva e empenhada, sendo assumida nos mínimos, como se fosse só "por obrigação". Por outro lado, foi também sinalizado que a participação pode ser desincentivada pela falta de reconhecimento das chefias do próprio esforço colaborativo.

Uma das conclusões relevantes do estudo de caso II é que a participação resulta de uma dinâmica intencional (não é produto do acaso), mas não-diretiva (ninguém pode ser "obrigado" a participar), implica a construção de momentos e de dinâmicas para a estimular e a efetivar (exige tempo e engenho) e tem perante si a permanente convocatória para a presença e envolvimento (e não pode ser só episódica). Deve, por sua vez, ser capaz de assumir uma melhoria progressiva, nomeadamente através da apropriação de resultados e da aprendizagem partilhada.

Um contributo para uma melhor participação colaborativa

Feita uma síntese de alguns dos fundamentos encontrados que sustentam a assunção da participação como fator crítico de sucesso, aporta-se agora um contributo para tornar mais robusto o entendimento que se faz de "participação", no conceito de governação integrada aqui proposto.

Esta dinâmica de envolvimento das partes interessadas, que integrem, quer formal, quer informalmente a rede colaborativa, deve ser caracterizada por quatro dimensões:

– **Participação *efetiva***: pressupõe um processo de participação real, que não se deixe arrastar para modelos de "*sleeping partner*", de simulação de participação, em que alguns parceiros do processo colaborativo, na verdade, não o são. Só com uma efetiva participação se evitam os riscos dos impactos negativos da desresponsabilização, do "cinismo organizacional" e da indiferença.

– **Participação *eficaz***: é esperado que cada instituição da rede – e a interação entre elas – acrescente valor para a resolução do problema/necessidade não resolvido(s), que motiva a colaboração. Modelos de colaboração sem contributo eficaz dos parceiros para a resolução do problema não fazem sentido.

– **Participação *eficiente***: um dos grandes desafios da governação integrada passa pela melhor utilização dos recursos, quer por combate ao desperdício, quer por otimização do uso de todos os recursos disponíveis. Os processos participativos devem ter sempre presente esse objetivo, desde logo na gestão de recursos, (como o tempo a alocar a cada atividade/reunião/tarefa não ser mais do que o estritamente necessário), até ao esforço permanente de combate ao desperdício e à sobreposição desnecessária, bem como o benefício de sinergias e de partilha de recursos.

– **Participação *afetiva***: nos processos colaborativos torna-se necessário promover a apropriação (*ownership*) por parte dos membros da rede, por forma a que cada um deles sinta como algo que é "seu" e faça repercutir no seu processo participativo uma relação afetiva positiva. Esta visão, antagónica da frieza burocrática ou da tensão do mercado competitivo, permite alcançar resultados significativos e sustentáveis.

Para além destes contributos para uma melhor participação dos parceiros de uma rede colaborativa de governação integrada, defende-se que se deve ir além da participação dos parceiros e envolver diretamente em mecanismos participativos de co-construção os beneficiários finais da intervenção. Sem eles, a dinâmica da participação está incompleta.

A.2.3. Comunicação

Enquanto processo relacional, a colaboração tem, na boa comunicação, uma condição indispensável. Só a comunicação permanente, multidirecional e eficaz, através de todos os canais adequados e envolvendo todos os parceiros, permitirá o alinhamento da visão e da missão da rede colaborativa, bem como a articulação e coordenação das suas ações.

A comunicação aqui entende-se não só no registo da sua expressão formal, codificada e registada, como também, e com grande relevância, de todos os mecanismos e processos de comunicação informal, ágil e flexível que não dispensando a de dimensão formal, lhe soma um potencial enorme para o reforço do capital relacional entre as organizações.

Apesar de este requisito ser óbvio, verifica-se recorrentemente um frágil investimento em estratégias e ferramentas de comunicação interorganizacional, quer formal, quer informal, quer interna à parceria, quer externa, que reforcem relações de colaboração o que conduz, por vezes, à deterioração do desempenho da rede colaborativa.

Importância da "Comunicação" a partir da revisão da literatura

Da revisão da literatura, é útil recuperar algumas referências que importa ter em consideração para se perceber a relevância da comunicação como fator crítico de sucesso para a governação integrada.

Desde logo, a própria estrutura do WCFI[317] é explícita na importância que atribui à comunicação, constituindo um domínio (entre seis) com dois dos fatores considerados, nomeadamente "14. Comunicação aberta e frequente" e "15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação".

Parece evidente que saber comunicar realidades complexas, em contextos eles próprios também difíceis, não é fácil, mas é indispensável[318].

Desde logo, em contextos colaborativos interorganizacionais, destaca-se a importância da comunicação multidirecional[319] quer para "cima" (na cadeia hierárquica intraorganizacional), quer para os "lados" (para as outras organizações da rede), quer para "baixo", (dentro da própria estrutura), quer ainda para "fora"

(para a comunidade envolvente). O fracasso ou desinvestimento em qualquer uma destas dimensões pode colocar em causa o esforço de governação integrada.

Por outro lado, Huxham e Vangen (2004, 2005) apontam a importância do desenvolvimento de uma boa comunicação para aumentar a confiança entre parceiros, que nos inspirou particularmente no esquema apresentado na figura 11. A capacidade de comunicação surge ainda como uma competência essencial dos "reticulistas", aqueles que são capazes de construir redes, usando para tal quer a comunicação verbal capaz de traduzir mensagens, quer a não-verbal, através, por exemplo da linguagem corporal e da escuta ativa[320].

Numa outra dimensão, as tecnologias de informação e comunicação representam uma ferramenta preciosa para viabilizar, neste contexto, níveis superiores de comunicação, pelo que a sua boa utilização é essencial. Note-se, no entanto, que, por si só, as TIC não garantem governação integrada. É necessário que sejam usadas habilmente para alcançar este objetivo, sendo que muitas vezes a incompatibilidade de sistemas de tecnologias de comunicação e informação constitui um importante obstáculo[321].

Relevância da "Comunicação" a partir dos estudos de caso

Dos estudos de caso, recuperam-se também algumas referências para fundamentar a opção de considerar a comunicação um dos fatores críticos de sucesso da governação integrada.

Salienta-se a importância que é dada pelos entrevistados à boa comunicação como condição necessária de sucesso nos projetos estudados, bem como a sinalização que fazem de que a ausência de comunicação é causa de disfunções.

É muito significativa a referência à comunicação informal, e consequentemente às relações informais, no âmbito dos estudos de caso. Surge como fator identificativo da sua especificidade e como chave de sucesso para a missão atribuída a cada uma das instituições.

Para além da importância que é atribuída à comunicação informal, não deixa de ser também referida a necessidade de algum nível de formalização, no quadro de uma comunicação ascendente e descendente, dentro da própria estrutura. Por

outro lado, há que ter em conta que uma comunicação aberta e frequente pode constituir um estímulo à participação e co-construção.

Pontualmente, surge a referência a que o excesso de informação pode, por vezes, constituir um obstáculo a uma boa comunicação, o que constitui um importante alerta para uma utilização criteriosa dos canais de comunicação, cujo recurso é mais referido (reuniões, correio eletrónico, entre outros) para que não exista este efeito paradoxal.

Para uma melhor comunicação, é sinalizada a necessidade, por vezes, de mediação[XXVII] que um processo de comunicação exige, não sendo suficiente um processo simples e linear, sem interfaces adequadas.

Finalmente, no que toca à comunicação, uma dimensão particularmente relevante nos estudos de caso analisados é a importância da co-localização, ou seja, da proximidade física, enquanto fator que favorece a comunicação. O "estar juntos" estimula a comunicação e os canais de comunicação à distância podem não substituir integral e eficazmente o contacto presencial.

A.2.4. Monitorização / Avaliação

Este pilar é absolutamente vital para o modelo teórico que aqui se defende e não tem, curiosamente, qualquer referência no WCFI. Se a governação integrada, neste registo, deve ter em conta a eficácia e eficiência, valorizando fortemente os resultados e os impactos, torna-se necessário investir, de uma forma determinada, na monitorização e na avaliação. Sem elas, será impossível verificar a adequabilidade das políticas integradas aos problemas a que são direcionadas. Porém, aqui reside um dos temas mais sensíveis e exigentes da governação integrada.

Vindos de uma cultura de planeamento e de avaliação linear, que pressupõe correlações óbvias entre causa e efeito, bem como previsibilidade e modelação estável, há uma particular dificuldade em avaliar em contexto de complexidade, o que conduz frequentemente a erros grosseiros quer nos termos de referência, quer na leitura dos dados da avaliação. Nesse quadro, como foi referido na revisão de literatura, é necessário desenhar e implementar processos de avaliação adaptáveis, flexíveis e interativos, que procurem entender e descrever todo o

XXVII Para 63% dos inquiridos na avaliação externa realizada, a existência de mediadores socioculturais, aspeto relevante no estudo de caso CNAI, facilita a comunicação e incrementa a confiança.

sistema, incluindo componentes, relações e interdependências e compreender os resultados e impactos a partir dessa visão holística. Importará desenvolver a capacidade de aprender a partir dos efeitos de retroação e ter particular atenção ao contexto em que ocorrem. Será, também, importante dar mais atenção às relações não-lineares e multidirecionais entre a iniciativa e os impactos previstos e não-previstos que sempre acontecem em contextos de complexidade[322].

Este domínio é, tendencialmente, o que exigirá maior investimento em produção de instrumentos, de indicadores, de metodologias e de formação de todas as partes interessadas para que se adquira maior solidez e constitui um dos eixos para investigações futuras que aprofundem o presente trabalho.

Na revisão da literatura, para além da referência às metodologias clássicas da avaliação formativa e da sumativa, apresentou-se o potencial da avaliação desenvolvimental, que parece ser particularmente vocacionada para o contexto de problemas complexos. No entanto, a opção não deve incluir só uma metodologia, mas porventura todas elas, na devida proporção, consoante as especificidades de cada realidade a avaliar. Igualmente, o recurso à ferramenta da "Teoria da Mudança" pode ser útil, num primeiro momento, para criar um referencial que sirva não só de roteiro de trabalho, mas de ponto de partida para a monitorização e avaliação.

Nos estudos de caso I e II, foi possível identificar objetivos e indicadores de eficácia e eficiência que provam ser possível evidenciar estas dimensões, sem prejuízo da margem de melhoria existente para o reforço de indicadores de monitorização e avaliação nesses casos.

A.2.5. Confiança como condição indispensável – o "oxigénio" – da governação integrada

O tema da confiança surge recorrentemente ao longo deste trabalho. A sua relevância para a governação integrada é indiscutível e, no quadro deste capítulo dedicado aos contributos para um modelo de governação integrada, surge como uma das dimensões do modelo proposto, embora de natureza diferente dos anteriores fatores críticos de sucesso.

Sublinha-se, a partir das referências da revisão de literatura, a noção que, a partir do final dos anos noventa, a confiança surge como um dos conceitos-chave

referidos dos modelos de reforma do Estado[323]. Particularmente para a existência de colaboração, é vital a confiança[324] sendo esta aprofundada por "pequenas vitórias"[325]. A sua existência aumenta o ritmo da colaboração e reduz alguns obstáculos[326]. Há quem vá mais longe, defendendo que o sucesso de modelos colaborativos depende da criação de um ambiente de confiança[327] e que os gestores precisam de ser peritos em "construção de confiança"[328].

Com Mattessich et al (2008), a confiança surge explicitamente num dos fatores ("4. Respeito mútuo, compreensão e confiança") a considerar no WCFI, sendo este fator o que conta com maior robustez no trabalho empírico que lhe deu origem[XXVIII].

Também no pilar teórico essencial deste trabalho, a "Teoria da Vantagem Colaborativa" de Huxham e Vangen (2005), é referida a importância da confiança, embora não seja considerado essencial a sua pré-existência em níveis elevados, no quadro do arranque de um processo colaborativo. Ao invés dessa situação ideal de laços de confiança que deveriam pré-existir numa parceria, sublinham estes autores que, muitas vezes, nos deparamos perante vínculos de confiança fracos e perante a necessidade de construir e manter confiança, introduzindo aqui também o conceito de "gestão da confiança", associado à ideia de um "ciclo de construção de confiança". Este conceito é estruturante para a proposta que se apresentará adiante.

São também múltiplas as referências à "Confiança" nos estudos de caso. Quer na análise documental, quer nas entrevistas, é evidente a importância que lhe é atribuída. Uma das expressões mais fortes, quer no CNAI, quer na CPCJ Amadora, decorre de ser considerado pelos entrevistados que a "confiança" é condição essencial para que estes modelos funcionem, sendo que também estas vozes reconhecem que se trata de um caminho, em que, muitas vezes, o ponto de partida é de baixa confiança ou mesmo desconfiança, como referiam Huxham e Vangen (2005).

Recolhendo a inspiração do criador da Teoria Geral dos Sistemas, Bertalanffy (1972), que vindo da biologia, beneficiou para a sua teoria das metáforas e analogias feitas com essa ciência (e com a ecologia), bem como tendo em consideração as aprendizagens que o modelo dos sistemas complexos adaptativos absorve da natureza, propõe-se, na estruturação destes contributos para um modelo de governa-

XXVIII Foram tidos em conta 27 estudos com referência ao fator 4 – Respeito mútuo, compreensão e confiança.

ção integrada, uma analogia a partir da biologia para explicar o significado que se atribui à confiança. Encontramos, também, algum suporte para esta analogia que se proporá, a partir de Ling (2002), que nos aponta uma mudança de metáfora da "máquina" para o "ecossistema". Nesse contexto, refere que os novos modelos de serviço envolvem parcerias, redes, relações "achatadas" e, obviamente, a confiança.

Começa-se, assim, por considerar que o modelo de governação integrada proposto deve ser visto com um sistema interativo, dinâmico e dependente de confiança. Esta surge como condição obrigatória para que o sistema funcione. Nesse sentido, é plausível a analogia comparativa com a relevância do "oxigénio" para os sistemas aeróbicos[XXIX]. Tal como acontece com o oxigénio, é a confiança que dá vida e vitalidade ao sistema. Caso exista, permite-lhe desempenhos adequados, mas quando desaparece provoca a extinção do sistema. Sem "oxigénio"/confiança, não há governação integrada.

Na Figura 16, é retratada como uma "atmosfera" envolvente dos Fatores Críticos de Sucesso – FCS. Nesse sentido, o próprio sistema, através desses FCS e das suas interações, quando funciona bem, produz "oxigénio", tornando o contexto cada vez mais favorável para que funcione melhor, numa espiral positiva (retroação positiva). Ao invés, a disfunção ao nível dos FCS (liderança, comunicação, participação ou monitorização/avaliação inexistentes ou desadequadas) e das frágeis interações entre eles, dissipa "oxigénio", que se vai rarefazendo cada vez mais e vai tornando cada vez mais difícil o funcionamento da governação integrada, numa espiral negativa, até que pode mesmo chegar à sua "morte".

Esta realidade é dinâmica e, consequentemente, pode mudar ao longo do tempo, pelo que exige uma permanente monitorização dos níveis de confiança. Um processo colaborativo de governação integrada pode, por exemplo, começar com níveis baixos de confiança, mas graças ao bom funcionamento dos FCS começar a "produzir" mais confiança [uma outra versão do "ciclo de construção de confiança" de Huxham & Vangen (2005)]. Como também pode, havendo bons níveis iniciais de confiança, verificar-se um subsequente mau funcionamento dos FCS e vir-se a "dissipar" confiança, até ao seu desaparecimento.

XXIX Esta correlação entre "oxigénio" e "confiança" é usada na obra de Knapp e Carter (2007), parafraseando Amartya Sen, Prémio Nobel da Economia, que dizia que "a confiança é como o oxigénio, só se percebe a sua importância quando falta". Nesse sentido, os autores sublinham que, enquanto existe, nem se dá por ela, nem se realiza a sua importância. Só quando a confiança começa a faltar é que os efeitos dessa rarefação se fazem sentir. Foi a partir daqui que se construiu toda a metáfora que se apresenta neste texto, levando mais longe a comparação da confiança a "oxigénio".

Levando ao extremo esta analogia com a biologia será que, como acontece com o "oxigénio"[XXX], quando há altíssimos níveis de confiança isso também pode ter um efeito negativo e provocar a "morte" do sistema? Sendo um tema que deve ser integrado na lista de investigações futuras, para que se possa concluir com maior segurança sobre o efeito da "confiança absoluta/cega", não é impossível que esta possa ser igualmente "perigosa" (tal como, no extremo oposto, o é a sua inexistência), por anular o espírito crítico e os sistemas de alerta para eventuais disfunções. Se for validado este pressuposto, concluiremos que um excesso de confiança não é, portanto, útil.

Tal como na Teoria da Vantagem Colaborativa[329], defende-se aqui que pode haver um "ciclo de construção de confiança" (Figura 11), mas que pode haver também um "ciclo de destruição de confiança". Se aquele ciclo surge muito associado ao estabelecimento de objetivos realistas, mas bem-sucedidos, que reforçam atitudes de confiança que, por sua vez, permitem ganhar base para uma colaboração mais ambiciosa, numa espiral positiva, o oposto também pode acontecer.

A.3. Bloqueios e limitações à governação integrada

Nestas conclusões, como já foi referido, importa sinalizar as limitações e recordar alguns desses bloqueios à governação integrada[330].

Em contextos socioeconómicos em que a confiança está fortemente minada, torna-se mais difícil haver um ambiente favorável ao desenvolvimento deste modelo. Não é impossível, mas é mais difícil.

Outro bloqueio a este modelo 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 material (e.g. orçamento disponível ou número de pessoas afetas ao projeto), quer ao nível imaterial (e.g. perfil dos líderes ou autonomia de decisão), deve ser equacionada desde o início, para que não se gerem equívocos e falsas expetativas. Conexa com esta dificuldade, a necessidade de mobilizar recursos financeiros próprios de cada parceiro, para projetos de governação integrada,

XXX Conhecida como "hiperóxia" e que pode causar danos sérios e mesmo a morte.

compete e conflitua, muitas vezes, com a intenção prévia de aplicação clássica de fundos em programas específicos da própria organização.

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 conflituantes, torna-se usual ter neste *item* um dos maiores obstáculos – evidente ou silencioso – ao sucesso do projeto de governação integrada.

Um empenhamento institucional neste modelo corresponde também 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.

Este modelo organizacional aborda temas complexos e difíceis, exigindo um esforço adicional de mobilização colaborativa e demora a apresentar resultados. Representa um "excesso de trabalho" que facilmente desmobiliza os atores institucionais que desenvolvem um projeto desta natureza.

A pressão para os resultados definitivos de curto prazo, em problemas que só podem ser abordados numa perspetiva de médio-longo prazo, gera frustração que pode bloquear e fazer descrer no modelo.

Os mecanismos de controlo para estes projetos, 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, o que constitui uma limitação.

O medo de perda de poder e a falta de motivação das pessoas envolvidas para um trabalho colaborativo, constituem obstáculos difíceis de ultrapassar.

Desta forma, enunciaram-se as principais limitações ao modelo. Esta margem de "perfetibilidade" abre espaço para a proposta apresentada neste capítulo, nomeadamente a Matriz GovInt e os princípios gerais de governação integrada.

B. Contributos com implicações práticas

B.1. Uma proposta de estrutura de Matriz GovInt / WCFI Plus

Como já foi referido, reconhece-se o mérito e a robustez do WCFI, que serviu de base aos estudos de caso, mas identificaram-se algumas limitações e lacunas. Para além das já referidas, a mais relevante neste contexto decorre do facto de não contemplar e ponderar no modelo de análise as interações entre os vários domínios e fatores, ignorando uma das caraterísticas mais importantes quer da complexidade, quer da governação integrada: as relações/interações.

Assim, a partir da revisão da literatura, dos estudos de caso, da análise crítica do WCFI propõe uma nova abordagem que se pode designar por "Matriz GovInt", no sentido em que estrutura um olhar matricial de inter-relações entre fatores críticos de sucesso identificados e as questões que se colocam a partir daí. Poder-se-ia, também, designar por "WCFI Plus" porque acolhe todos os fatores deste *index*[XXXI], e acrescenta-lhes alguns outros que parecem ser relevantes, expandindo assim a estrutura inicial.

Aprofundando o conceito desta matriz (Tabela XVI), ela encontra-se dividida em quatro domínios, correspondentes cada um deles a um dos fatores críticos de sucesso (Liderança, Comunicação, Participação e Monitorização/Avaliação) e agregam quarenta fatores específicos a ter em conta. O peso específico de cada domínio em termos de número de fatores específicos considerados é diferente, com um predomínio da Liderança (32,5%), seguido da Participação (25%) e da Avaliação ou Comunicação (22,5%), o que está alinhado com o peso superior que é dado ao papel da Liderança, quer na Teoria da Vantagem Colaborativa[331], quer nos dados do estudo empírico, através dos estudos de caso.

Cada fator específico está formulado sob a forma de pergunta, num modelo claramente vocacionado para aplicação sob a forma de questionário ou de guião de entrevista. Tal como acontece com o WCFI, propõe-se que cada fator seja pontuado de 0-5 (escala ascendente de "0 – inexistente", até "5 – excelente/totalmente presente", em termos de resposta positiva à questão colocada). Esta escala permitirá percecionar a situação em cada fator, funcionando os maus resultados (com resultado menor que 3) como indicador-alerta para a necessidade da rede colaborativa de governação integrada em causa agir urgentemente sobre esse fator específico.

XXXI Embora organizados de uma outra forma.

De uma forma distinta face ao WCFI, é proposto também um "indicador de confiança" que resulta da soma do resultado dos quarenta fatores específicos e que pode alcançar de 0 a 200 pontos, dando – é a hipótese de trabalho proposta – indicação indireta sobre o nível a que se encontra a confiança nessa rede colaborativa. Como consequência da diferente ponderação de cada FCS, o que terá maior impacto na geração de confiança será a liderança. Note-se que esta é ainda só uma hipótese de trabalho, enquanto contributo para um modelo de governação integrada, que carece de investigações futuras e validação empírica.

TABELA XVI - Proposta de matriz GovInt / WCFI Plus

	Liderança	Comunicação	
Liderança	› A L. tem clara a missão e os objetivos da parceria/ rede colaborativa? › A L. contribui para que a rede colaboratrva seja aceite como líder legítimo na comunidade de um dado problema complexo? › A L. consegue imprimir um ritmo apropriado de desenvolvimento do projeto? › A L. consegue gerir bem os recursosque tem? › Há capacitação específica da liderança para govint?	› A L. comunica de uma forma frequente, adequada e transparente? Sabe ouvir? › A L.comunica orientações claras de políticas e de funções? › A L. consegue mobilizar, através da comunicação, para uma visão partilhada e um objetivo comum?	
Comunicação	› A comunicação impacta a liderança, nomeadamente através de mecanismos de feedback e de recolha de informação?	› Há um plano de comunicação interna da rede colaborativa? › Há um plano de comunicação externa da rede colaborativa? › Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a comunicação? › É valorizada e estimulada a comunicação informal?	
Participação	› Os membros veem-se como colíderes / corresponsáveis pela liderança (Heterarquia)?	› As dinâmicas participativas são comunicadas e os seus resultados partilhados?	
Avaliação	› A L. está a implementar o modelo de avaliação?	› Os resultados da avaliação são comunicados e partilhados?	

Os fatores escritos a cinzento correspondem a fatores do WCFI, tal como são referidos ou adaptados. Os fatores escritos a preto correspondem a novos fatores propostos a partir da revisão da literatura e dos estudos de caso.

A aplicação da "Matriz GovInt" reflete o princípio de um sistema dinâmico, que varia ao longo do tempo, e que permite captar a "imagem" de cada momento. Poderá ser usada, desde logo, como um roteiro de trabalho no momento de construção de um processo de governação integrada[XXXII], em que se define o que há a fazer, para que a sua aplicação tenha maior probabilidade de sucesso. Posteriormente, a sua aplicação com uma dada periodicidade, permite monitorizar a dinâmica da rede colaborativa ao longo do tempo, permitindo detetar variações que podem ser mais ou menos significativas. A sua utilização também pode ser feita em contexto de avaliação *ex-post* para analisar projetos de governação integrada já terminados.

XXXII Nesse momento não faz sentido, obviamente, aplicar qualquer pontuação aos diferentes fatores.

	Participação	Avaliação	
	› A L. tenta e consegue promover uma participação efetiva dos parceiros e dos beneficiários? › A L. procura que a participação dos parceiros e dos beneficiários seja eficiente e eficaz? › A L. está empenhada em ter participação afetiva dos parceiros /"que vistam a camisola"? › A L. é capaz de lidar com diferentes contextos históricos de participação / colaboração (inexistentes, negativos ou positivos)?	› A L. é avaliada?	Liderança
	› A comunicação incentiva a participação intra e interinstitucional? › A comunicação incentiva a participação multinível? › A comunicação incentiva a participação dos beneficiários?	› A comunicação é monitorizada e avaliada no quadro dos objetivos da govint, tendo em vista a medida da sua eficácia e a sua melhoria?	Comunicação
	› Há participação de membros de vários setores? › Os membros veem a participação como do seu próprio interesse? › Os membros são capazes de estabelecer compromissos? › Os membros estão disponíveis para uma participação marcada pela flexibilidade e a adaptabilidade? › Há participação dos beneficiários? › Há capacitação específica dos membros da parceria para a participação?	› As dinâmicas participativas são avaliadas?	Participação
	› Os processos de avaliação são participativos? Abrem-se aos contributos dos membros e dos stakeholders?	› Há uma teoria da mudança construída com os parceiros? › Existe um modelo / metodologia de avaliação definido? › Estão definidos e são medidos os resultados/impactos que são pretendidos em termos de maior eficácia? › Estão definidos e são medidos os resultados que são pretendidos em termos de maior eficiência? › Há capacitação específica dos membros da parceria para a avaliação?	Avaliação

Liderança (13)		Pontuação
L1	A Liderança tem clara a missão e os objetivos da rede colaborativa?	
L2	A Liderança contribui para que a rede colaborativa seja aceite como líder legítimo na comunidade para a gestão de um dado problema complexo?	
L3	A Liderança consegue imprimir um ritmo apropriado de desenvolvimento do projeto?	
L4	A Liderança consegue gerir bem os recursos que tem (equipa, orçamento, espaço…)?	
L5	Há capacitação específica da Liderança para governação integrada?	
LC1	A Liderança comunica de uma forma frequente, adequada e transparente? Sabe ouvir?	
LC2	A Liderança comunica orientações claras de políticas e de funções?	
LC3	A Liderança consegue mobilizar, através da comunicação, para uma visão partilhada e um objetivo comum?	
LP1	A Liderança tenta e consegue promover uma participação efetiva dos parceiros e dos beneficiários?	
LP2	A Liderança procura que a participação dos parceiros e dos beneficiários seja eficiente e eficaz?	
LP3	A Liderança está empenhada em ter participação afetiva dos parceiros/"que vistam a camisola"?	
LP4	A Liderança é capaz de lidar com diferentes contextos históricos de participação/colaboração (inexistentes, negativos ou positivos)?	
LA1	O modelo de avaliação está a ser implementado pela Liderança?	
Comunicação (9)		
C1	Há um plano de comunicação interna da rede colaborativa?	
C2	Há um plano de comunicação externa da rede colaborativa?	
C3	Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a comunicação?	
C4	É valorizada e estimulada a comunicação informal?	
CL1	A comunicação tem impacto a liderança, nomeadamente através de mecanismos de *feedback* e de recolha de informação?	
CP1	A comunicação incentiva a participação intra e interorganizacional?	
CP2	A comunicação incentiva a participação multinível?	
CP3	A comunicação incentiva a participação dos beneficiários?	
CA1	A comunicação é monitorizada e avaliada no quadro dos objetivos da governação integrada, tendo em vista a medida da sua eficácia e a sua melhoria?	
Participação (10)		
P1	Há participação de membros de vários setores/tipologias?	
P2	Os membros vêem a participação na rede colaborativa como do sendo do seu próprio interesse?	
P3	Os membros são capazes de estabelecer compromissos?	
P4	Os membros estão disponíveis para uma participação marcada pela flexibilidade e pela adaptabilidade?	
P5	Há participação dos beneficiários?	
P6	Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a participação?	
P7	Os membros consideram seus os resultados alcançados (*ownership*)?	
PL1	Os membros da rede colaborativa vêem a sua participação como colíderes/corresponsáveis pela liderança (heterarquia)?	

PC1	As dinâmicas participativas são comunicadas e os seus resultados partilhados?	
PA2	As dinâmicas participativas são avaliadas?	
Avaliação (8)		
A1	Há uma "Teoria da Mudança" construída com os parceiros?	
A2	Existe um modelo/metodologia de avaliação definido?	
A3	Estão definidos e são medidos os resultados/impactos que são pretendidos em termos de maior eficácia (minimização do problema complexo em causa)?	
A4	Estão definidos e são medidos os resultados/impactos que são pretendidos e que devem ser avaliados em termos de maior eficiência (bom uso dos recursos)?	
A5	Há capacitação específica dos membros da rede colaborativa para a avaliação?	
AL1	É avaliada a liderança?	
AC1	Os resultados da avaliação são comunicados e partilhados?	
AP1	Os processos de avaliação são participativos? Abrem-se aos contributos dos membros e dos beneficiários?	
Total (indicador de Confiança)		0-200

Fonte: Autor

A "Matriz GovInt" propõe em cada um dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS), quer fatores simples (por exemplo, o campo Liderança-Liderança que surge na matriz), quer outros compostos, que decorrem das interações entre diferentes FCS (Liderança-Comunicação; Comunicação-Avaliação; Avaliação-Participação, e por aí adiante). Procurou-se, dessa forma, corresponder ao requisito próprio de atenção às interações próprias de uma abordagem sistémica.

B.2. Princípios gerais de governação integrada a partir da aprendizagem dos sistemas complexos adaptativos

Finalmente, procurou-se elaborar um conjunto de "Princípios gerais de governação integrada", que pudessem ser úteis para quem tem por missão conceber e executar projetos de governação integrada. Para este desiderato, optou-se por utilizar como referência as aprendizagens sobre o comportamento de sistemas complexos adaptativos e, com eles, reter o essencial para um modelo de governação integrada, de forma a que este possa beneficiar da dinâmica adaptativa destes sistemas.

TABELA XVII - Princípios gerais de governação integrada a partir das propriedades de sistemas complexos adaptativos

Propriedades dos sistemas complexos adaptativos	Definição	Princípios gerais de governação integrada
Agentes interdependentes	Só são compreensíveis no quadro do seu contexto	1. Reforço da consciência da interdependência entre as instituições participantes no modelo de governação integrada, visualizando os ganhos mútuos da colaboração, limitando comportamentos hegemónicos e criando sentido de "corpo".
Não linearidade	Pequenas mudanças podem conduzir a grandes efeitos, sendo o inverso também verdadeiro (efeito paradoxal)	2. Tirar partido de dinâmicas de sinergia positiva, alavancando resultados que excedam a simples soma das partes, em função das relações de colaboração. 3. Prevenir, monitorizar e limitar os efeitos negativos de fenómenos de não-linearidade que se possam desencadear.
Adaptação	Permite a adequação a novas condições do ambiente	4. Recusa da rigidez institucional e promoção de uma cultura da flexibilidade orientada para a eficácia e eficiência, no serviço ao beneficiário e no respeito pelas regras legais e éticas exigíveis.
Emergente	A soma e a interação de diferentes agentes é capaz de produzir enquanto nova realidade, mais complexa e distinta dos agentes que a compõem	5. Cultivar a identidade específica da nova estrutura emergente resultante de governação integrada, exponenciando os seus resultados, com uma definição ambiciosa de objetivos e um sistema de incentivos.
Imprevisibilidade no detalhe		6. Manter permanente abertura para redesenhar planos, processos, regras e regulamentos, para o maior ajustamento dinâmico que for possível, em tempo útil, em função dos objetivos a alcançar.
Co-construção	Ação e reação dos agentes interdependentes, que é capaz de gerar cooperação e competição	7. Mobilizar as instituições participantes no processo de governação integrada para a participação precoce, abrangente e continuada na construção do projeto, que permita a apropriação e identificação com o "nosso" projeto. 8. Mobilizar os cidadãos beneficiários para participação nos processos de co-construção das soluções mais adequadas.
Controlo distribuído	A ordem estabelece-se sem controlo central	9. Desenvolvimento da capacidade de liderança colaborativa, com a mobilização de várias lideranças, com a existência de espaços de protagonismo para todos os membros.
Auto-organização	Permite ultrapassar o caos	10. Confiança na capacidade da rede colaborativa evoluir, por auto-organização, para o melhor modelo de resposta às necessidades evidenciadas perante novas faces do problema complexo.

Fonte: Autor

A terminar

Estes contributos téoricos e de aplicação prática que se apresentam neste capítulo de Conclusões são, na verdade, peças em construção, uma obra em progresso. Não se pretende assumir que seja uma proposta fechada e estática. Bem pelo contrário, é desejável que se aprofundem, se discutam e se enriqueçam e, sobretudo, se possam tornar úteis para quem está no terreno, todos os dias perante os desafios da complexidade.

O primeiro passo fica dado. Mas é só um primeiro passo.

Anexo I

Modelo teórico e metodologia

Como foi referido esta publicação resulta de uma seleção do que foi considerado essencial da tese de doutoramento "Problemas sociais complexos e governação integrada" para o âmbito do trabalho do Forum para a Governação Integrada. Remete-se, por isso, para um anexo a questão do modelo teórico e metodologia usada nesse trabalho, como informação complementar.

1. Modelo teórico e opções de nomenclatura

Da revisão da literatura e da reflexão associada à escolha e desenvolvimento dos estudos de caso, optou-se por estruturar uma aproximação a um modelo teórico (Fig. 15).

Tendo por referência a pergunta de partida ("Qual o modelo organizacional adequado para gerir problemas sociais complexos?"), a proposta que se apresenta tem a sua raíz na existência e na essência dos problemas sociais complexos[313], cuja leitura se propõe que seja feita a partir da lente teórica da Teoria da Complexidade.

A partir daí converge-se para a abordagem do modelo dos sistemas complexos adaptativos, como leitura possível da resposta à complexidade em contexto natural. Este enquadramento teórico, abordado anteriormente, permite compreender melhor a natureza dos problemas complexos e antecipa requisitos de um modelo organizacional que se lhe adeque. Assim, a partir da consciência do peso específico das interações e das interligações típicas dos sistemas complexos, convoca-se também para este modelo teórico a perspetiva das redes e das relações interorganizacionais, antecipando-se a importância de respostas em rede. Atendendo a que, para que estas funcionem, a dimensão da colaboração é central e propõe-se também o enquadramento teórico através da Teoria da Vantagem Colaborativa.

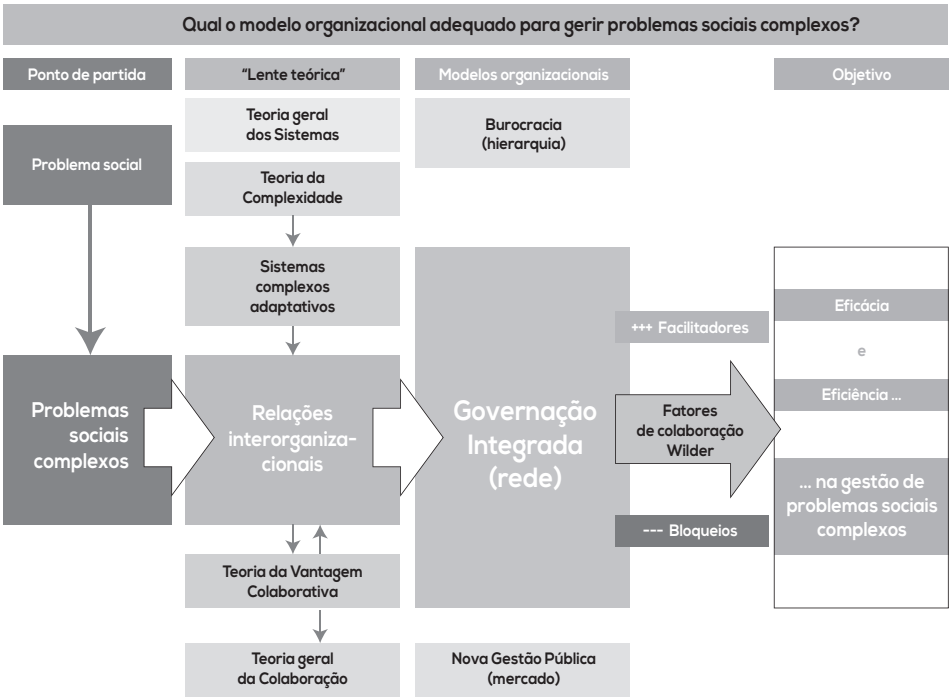
No centro do modelo teórico estão as alternativas de modelos organizacionais, entre os quais se destaca o que aqui se designa por "governação integrada", em contraste com a burocracia e a nova gestão pública. É essencialmente entre eles que se coloca a questão fulcral da pergunta de partida. Parte-se da hipótese, a

testar com o estudo empírico, que a governação integrada é o modelo que se adequa à gestão de problemas sociais complexos, mas procura-se ir mais longe.

Neste contexto, pretende-se validar uma nova definição de governação integrada, que venha a constituir parte integrante e central deste modelo teórico. Reforça-se que a governação integrada tem a colaboração interorganizacional na sua essência, cujo desenvolvimento deve ter em conta um conjunto de fatores de colaboração[333]. No entanto, propõe-se, como outro contributo original, a proposta de uma nova leitura desse inventário e a procura de fatores críticos de sucesso da governação integrada.

Finalmente, este modelo teórico defende que a gestão de problemas sociais complexos deve ter como objetivo – e pelo seu cumprimento, ou não, ser avaliado – a eficácia e a eficiência das respostas produzidas por cada modelo organizacional, devendo ter em conta os bloqueios e os facilitadores em cada uma delas.

FIGURA 17 - Aproximação a um modelo teórico para gerir problemas sociais complexos



Fonte: Autor

1.1 Porquê a opção por "governação"?

Foi tomada a opção de escolher "governação integrada" como expressão em língua portuguesa correspondente ao campo concetual que inclui conceitos como *Joined-up government*, *Whole-of-government approach* ou *Integrated governance*. Importa justificar, neste capítulo, esta opção.

Não será isenta de contraditório a opção tomada pelo termo "governação", pois poderia ter sido escolhido um sinónimo: "governança". A questão que se colocava era, pois, qual a tradução mais correta para a expressão e conceito *governance* que encontramos na literatura: governação ou governança?

Na verdade, poderia ser usada qualquer uma das expressões, não sendo taxativo, nem em termos linguísticos, nem em termos científicos, qual o termo inequivocamente correto. Há correntes distintas e ambas com bons argumentos, como adiante se abordará.

Comecemos pela dimensão linguística. Na literatura científica de língua inglesa, nesta área do conhecimento, surgem recorrentemente dois termos: "*government*" e "*governance*". A tradução[XXXIII] de "*government*" para português surge como "governo", "sistema de administração" ou "governamental". Por sua vez, a tradução[XXXIV] de "*governance*", surge com as opções de "governo", "governação", "império" ou "regulamentação". Não surge, portanto, nesta versão a opção de "governança" como tradução de *governance*. Daqui se desaconselharia a prioridade dada à eventual utilização de "governança".

XXXIII Government in Dicionário infopédia de Inglês|Português [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2016. Disponível em: http://www.infopedia.pt/dicionarios/ingles-portugues/government [Acesso em: 2016/08/16].

XXXIV Governance in Dicionário infopédia de Inglês |Português [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2016. Disponível em: http://www.infopedia.pt/dicionarios/ingles-portugues/governance [Acesso em: 2016/08/16].

Mas a questão, em termos linguísticos, não fica resolvida, porque "governação" e "governança" surgem como sinónimos[XXXV]. Olhando agora para um dicionário de língua portuguesa[XXXVI], vemos como significado de "governança":

– "Forma de governar baseada no equilíbrio entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, a nível local, nacional e internacional".

– "(*antiquado*, *pejorativo*[XXXVII]) ato ou efeito de governar; governo, **governação**".

Este primeiro significado, por um lado, aproxima-se do objeto em análise, ao sublinhar na governança, a interação equilibrada entre Estado, sociedade civil e mercado, aproximando-se mesmo a algumas definições de *governance* encontradas na literatura revista[XXXVIII]. No entanto, na segunda definição, a utilização da palavra "governança" na língua portuguesa com um sentido pejorativo e negativo de governação, desaconselharia essa opção de utilização. Assim, aparentemente, "governança" surge como uma versão mais pobre que "governação", atendendo a esse passivo simbólico, ainda que distante no tempo.

XXXV Conforme Dicionário de Sinónimos da Priberam (http://www.priberam.pt/dlpo/governan%C3%A7a).

XXXVI Governança in Dicionário da Língua Portuguesa com Acordo Ortográfico [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2016. Disponível em: http://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/governança [Acesso em: 16/08/2016].

XXXVII Alves (2015), no seu artigo "Governança: Cada um usa a que gosta" no sítio "Praça do Bocage", relembra alguns dos significados antigos e pejorativos da expressão "governança" na língua portuguesa: "Dos inícios do sec. XX retenhamos, por exemplo, aquilo que Os Ridículos, na sua edição de 25 de janeiro de 1911, apelidavam, a propósito da instabilidade política e das sucessivas golpadas políticas de natureza pouco ética, de "o vira da governança". O termo governança adquiria nestes exemplos uma conotação clara com a ação de governar (ou desgovernar) e, além disso, era pouco abonatória no segundo dos casos citados. Contudo, Camilo Castelo Branco, nos Mistérios de Fafe (Cap. IX, pág. 80) escreveu a dado passo "os outros abundavam no alvitre do Trinca-fígados, a quem entregaram a governança da empresa". Ou seja, aqui, o étimo referia-se à administração ou gestão empresarial. O carácter pejorativo que o termo governança adquiriu entre nós remonta, provavelmente, ao sec. XIX, ficando muito ligada ao oportunismo e à corrupção dos grandes senhores, seja da política, seja no mundo dos grandes e pequenos negócios. E quanto mais não fosse por esta razão – utilização da palavra fora do contexto sociocultural que adquiriu – pode considerar-se infeliz o seu uso como tradução portuguesa da anglo-saxónica governance (…)."

XXXVIII Definições de governance:
"Means to steer the process that influences decisions and actions within the private, public, and civic sectors." (O'Leary, Bingham & Gerard, 2006: 7).
"As a baseline definition it can be taken that governance refers to the rules and forms that guide collective decision-making. That the focus is on decision-making in the collective implies that governance is not about one individual making a decision but rather about groups of individuals or organisations or systems of organisations making decisions." (Stoker, 2004: 3).
"A set of coordinating and monitoring activities that enables the survival of the collaborative partnership or institution." (Bryson, Crosby & Stone, 2006).
"Regimes of laws, rules, judicial decisions, and administrative practices that constrain, prescribe, and enable the provision of publicly supported goods and services." This definition provides room for traditional governmental structures as well as emerging forms of public/private decision-making bodies." (Lynn, Heinrich & Hill, 2001:7).

Um contributo muito interessante para esta clarificação linguística vem de Huynh-Quan-Suu (2001), dos serviços de tradução da Comissão Europeia, que propõe uma análise da etimologia da palavra francesa *gouvernance*. Vai à origem grega, com o verbo *kubernân*, que significa "pilotar um navio" e foi usado por Platão, pela primeira vez para se referir a governação dos homens. Passa pelo verbo latino de "*gubernare*" e pela declinação "*gubernantia*", que originou vários termos em diferentes línguas como por exemplo, em inglês, *govern*, *government* ou *governance*, ou em português "governar", "governo", "governação" ou "governança". O termo "governança", que existiu na língua portuguesa a partir do século XIV, caiu em desuso no nosso país, bem como em França, pela sua associação ao "*Ancien Régime*". Na língua inglesa, nos anos 90, o termo *governance* ressurgiu pela mão de economistas e politólogos, como "a arte ou a maneira de governar" (ou seja, a governação), distinguindo-se de governo enquanto instituição e tirando partido de um vocábulo pouco usado para promover uma nova forma de gestão dos assuntos públicos, fundada na participação da sociedade civil, a todos os níveis.

Esta abordagem de Huynh-Quan-Suu (2001) reforça a noção de que não há nada de substancialmente novo no termo "governança" face ao termo "governação", que constituem sinónimos entre si e que a utilização recente de "governança" para sinalizar uma nova forma de governação é mais "tático", do que substantivo, sendo acima de tudo uma convenção recente para valorizar uma nova forma de governação.

Ainda nesta perspetiva linguística, em linha com Huynh-Quan-Suu (2001), surge o contributo de Isabel Santos, no sítio Ciberdúvidas da Língua Portuguesa, que argumenta o seguinte:

> *"O vocábulo inglês* governance *pode ser traduzido por* ***governança****, que etimologicamente tem afinidade com aquele e está há muito tempo atestada em português, embora com sentido pejorativo, pelo menos, em português de Portugal. Não obstante, os dicionários gerais definem* ***governança*** como sinónimo de ***governo*** e ***governação****, sendo este o termo que tradicionalmente tem sido mais usado em Portugal, quando se pretende referir o «ato de governar». E, de facto, a palavra* governance*, embora ande traduzida como* ***governança****, é também muitas vezes posta em correspondência com* ***governação*** *(ver sítio Linguee). Contudo, observe-se que a palavra* ***governança*** *foi, entretanto, recu-*

> *perada como decalque do termo governance, que tem abundante uso em textos de ciência política e em textos programáticos emanados de instituições internacionais. Acresce que há investigadores e comentadores que distinguem* ***governança*** de ***governação****, associando àquela a ideia de que se trata de uma forma de governação mais afim de um tipo de administração mais transparente de toda uma sociedade*[XXXIX]*."*

A referência neste excerto ao português de Portugal não é irrelevante. No português usado no Brasil a palavra "governança" é, aparentemente, mais usada, sendo evidenciado, por exemplo, no caso da tradução de *corporate governance* como "governança corporativa" (Br) e "Governo da sociedade" (Pt).

Mas olhemos muito brevemente agora a discussão concetual da utilização dos termos "governação" ou "governança", salientando, no entanto, que não integra os objetivos desta tese uma discussão aprofundada destes conceitos, pelo que as referências são meramente exemplificativas, sem qualquer objetivo de uma revisão alargada. Procurar-se-á somente dar alguns exemplos da utilização dos termos "governança" e "governação".

Há, inequivocamente, uma tendência crescente de utilização do termo "governança", como tradução de *governance*, pelos académicos portugueses das áreas de administração pública[334], geografia[335], sociologia[336], educação[337], entre outras.

Guerra (2006) propõe como definição de "governança" a seguinte formulação:

> *"Governança é uma palavra que decorre da tradução direta do francês* gouvernance *(expressão retomada do francês antigo, mas que não existe atualmente nos dicionários), ou do inglês governance. Estas palavras não têm hoje nessas línguas existência formal a não ser na discussão científica do novo contexto em que se processam as novas formas de governo com a participação pública. Inversamente, em Portugal, a palavra consta do dicionário, equivalente à palavra governo e utilizamo-la para dar conta dessas novas formas de exercer o governo da nação fazendo apelo às parcerias."*[338]

Ferrão (2013) defende as formas de "governança" "correspondem a associações de entidades públicas, semipúblicas e/ou privadas que estabelecem volunta-

XXXIX Disponível em http://www.ciberduvidas.com/pergunta.php?id=32403 [Acesso em: 16/08/2016].

riamente entre si relações horizontais de cooperação e parceria. Estas relações podem basear-se em modalidades muito distintas, tanto em termos de natureza jurídica como de duração no tempo."[339]

Curado (2006) propõe uma discussão entre os conceitos de "governação" e "governança". Começa por assinalar uma evolução do conceito de governação para governança, notando que "a governação nos tempos que vivemos tem manifestações especialmente importantes nas áreas da administração, da gestão de conflitos entre entidades privadas e públicas, nas estratégias diplomáticas com os vizinhos e numa tendência recente, que nos parece louvável por um lado e preocupante por outro lado, de progressiva substituição do conceito de governação pelo de governança"[340]. Assume como definição de governação a seguinte formulação: "A governação de um Estado é o conjunto de condições que permite a gestão da comunidade, de forma a poder traduzir as escolhas dos cidadãos através dos mecanismos que legitimam as políticas de ação para o desenvolvimento da sociedade, satisfazendo os direitos sociais, económicos e culturais da população."[341]. Adiante cita definições de governança, como sendo distintas de governação, a partir de Daniel Kaufmann, do Banco Mundial, que "afirma em *Mitos e Realidades da Governança e da Corrupção* que a governança se define pelo conjunto de tradições e de instituições através das quais a autoridade num país é exercida para o bem comum"[342] e, de seguida, refere "no documento da Comissão Europeia *Governança e Desenvolvimento*[343] reconhece-se que, apesar de não haver uma definição internacionalmente aceite do termo governança, este assumiu nos últimos dez anos uma enorme importância. Para a Comissão Europeia, governança refere-se às regras, processos e comportamentos através dos quais os interesses são articulados, os recursos são geridos e o poder é exercido na sociedade". Note-se, no entanto, que em ambas as citações, o termo original é *governance Myths and Realities of Governance and Corruption*, no caso do artigo de Kaufmann e *Governance and Development* no caso da comunicação da Comissão Europeia.

Na mesma linha, encontramos Chamusca[344], num importante artigo que defende que "*a emergência do conceito de governança territorial nos últimos anos do século XX, como alternativa aos conceitos de governo (government) ou governação (governing*[XL]*), está em crescente descrédito face à sua incapacidade de responder às necessidades de intervenção num período de maior complexidade de problemas*".

XL A opção que toma de propor como tradução de "governing" o termo "governação" é discutível. Seria porventura mais adequado utilizar "que governa, diretivo"; "dirigente" ou "direção, comando; governo" conforme propõe o Dicionário Inglês-Português, da Porto Editora.

Todas estas opções poderiam ser discutidas, mas não é esse o foco desta abordagem.

Porém há quem siga um caminho diferente. Moreira e Alves (2010) na sua monografia "*Gestão pública e teoria das burocracias: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública*" usam como tradução de *governance* o termo "governação". Num outro contexto, José Manuel Moreira[XLI], defende que a distinção entre governação e governança é essencialmente de natureza político-ideológica e interpreta-a num sentido oposto a Guerra (2006) e Ferrão (2013):

> "*Expressam duas formas de ordenar a política. Governança parece derivar do inglês "governance", que carece do termo governação. Nos nossos dicionários surgem como equivalentes, mas o debate teórico passou a ligar governança a uma desejável preponderância do poder governamental, em contraste com o entendimento tradicional da governação mais propenso a confiar na sociedade, com valorização da autorregulação, do autogoverno e da coordenação social. Com o tempo vingou uma visão da governança como "processo político-social" que, embora não sendo só governamental, entrega ao Estado o controle e regulação do mercado e da sociedade civil. Um entendimento que fomentou a ideologia social-democrata-socialista e o Estado de Bem-estar, hoje em crise.*"[XLII]

Já Ferreira (2015), no seu artigo "Governação, participação e desenvolvimento local", usa igualmente a expressão "governação" para se referir a *governance*, aplicada ao contexto urbano. Francisco (2007) usa a mesma opção ("governação") definindo assim: "*Complexas imbricações de atores – entre Estado e sociedade civil, política e administração, centro e periferia – diluem então as fronteiras entre o público e o privado, a decisão e a implementação, os distintos patamares territoriais, falando-se de "governação" em vez de "governo""*[345].

De "*governance*", em vez de "*government*", acrescentaríamos nós.

Uma outra dimensão interessante é verificar a coerência da definição de *governance* na literatura selecionada. Não pode haver maior diversidade e dispersão

XLI Professor catedrático de "Ciências sociais e políticas" da Universidade de Aveiro. Licenciado e doutorado em Economia e Filosofia.

XLII Moreira, J. M. (2013). Governança e Governação, Diário Económico, 30 de maio. Disponível em: http://economico.sapo.pt/noticias/governanca-e-governacao_170262.html [Acesso em: 16/08/2016].

nos conceitos apresentados por diferentes autores, sendo de tal abrangência que perde especificidade.

Nesta discussão fica claro que, como muitas vezes acontece, o significado dos termos mais do que o seu sentido em "estrito senso", é fruto de convenções e de tendências, do contexto da sua utilização, da força e prestígio social e científico dos autores que o usam ou da especificidade da área científica em que é integrado. Não é, como se vê, ciência exata. Isso abre espaço para opções, que sendo fundamentadas, podem ser legítimas.

Escolheu-se, por isso, no contexto deste trabalho, a tradução de "governação" para o termo inglês *governance*, sendo preterida a expressão "governança". Mas, mais do que isso, defende-se que governação (ou governança) por si só é uma expressão ambígua, que para ser útil necessita de ser mais específica. Assume-se aqui que se trata de um nome/substantivo (governação) que necessita de um adjetivo para ser mais claro de que se trata e mais rigoroso da realidade a que se refere. Assim surge, indissociável para o conceito trabalhado nesta tese, a conjugação "governação integrada"[XLIII], que em inglês se escolheria a formulação *integrated governance*, explicando-se de seguida o porquê da escolha do termo "integrada". Para além disso, introduz-se no capítulo final dedicado às conclusões, uma nova definição de "governação integrada" que representa uma proposta distinta face às anteriores formulações.

1.2 Porquê "integrada"?

Como já foi referido, são usadas diferentes expressões em língua inglesa para definir este conjunto de modelos de governação, entre as quais se destacam *joined-up*, *whole-of integrated*, *holistic* ou *networked*. Optou-se, neste quadro, pelo conceito "integrada", enquanto adjetivo de governação, para sublinhar esta dimensão de relação coerente e convergente de partes em interação/interdependência, que constituem um novo "todo", distinto da simples soma das partes, assumindo as características da "emergência", orientadas para um fim de eficácia e de eficiência[XLIV]ou, dito de outra forma, para resultados e impactos.

A "integração" aponta em si mesmo um fim, ao contrário de opções como "parce-

XLIII Como existe "governação em rede", "governação colaborativa", "governação participada", "governação cívica", …

XLIV Como se abordará nas Conclusões.

ria", "em rede" ou "colaborativa", em que se sublinha simplesmente o processo/dinâmica, embora durante muito tempo fosse este o foco da investigação, como se fosse esse o fim em si mesmo[327]. Explicitando mais esta diferença, considera-se que "governação em rede/colaborativa" é uma condição necessária, mas pode, eventualmente, não ser suficiente para alcançar "governação integrada". Esta encerra em si mesmo os conceitos de "rede" e de "colaboração" e dá-lhes um objetivo: a integração, como sinónimo de harmonia, completude e articulação, bem como de "emergência".

Em termos de integração, podemos considerar várias dimensões[347]:

– A vertical, que integra e relaciona diferentes níveis dentro da mesma organização; e a horizontal, que atravessa diferentes organizações transversalmente;

– A macro, ao nível das decisões de políticas, planeamento estratégico e financiamento; a meso, ao nível das relações entre organizações e serviços; e a micro, ao nível dos profissionais;

– A dinâmica de desenvolvimento da integração pode ser gerada de uma forma descendente ("*top-down*") ou ascendente ("*bottom-up*");

Nesta mesma linha, Ling (2002) refere que a integração deve ser considerada em políticas e programas, a nível local e nacional, para lidar com problemas sociais de uma forma conjunta, independentemente da estrutura organizacional do governo;

Uma outra estruturação da tipologia de integração de serviços inclui quatros níveis distintos: o político, o organizacional, o de programa e o de cliente[348].

2. *Opção metodológica*

2.1. A opção por uma abordagem qualitativa

Em termos metodológicos, mediante a pergunta de partida e os objetivos traçados para este trabalho, optou-se por uma abordagem qualitativa. Se for usada a

grelha de análise de Creswell (2009), verifica-se cumulativamente que são cumpridos os critérios para uma metodologia qualitativa:

(a) Esta investigação deve ocorrer no contexto natural dos seus participantes;

(b) O investigador deve ser um elemento chave na recolha de dados e sua interpretação;

(c) Serão usadas várias fontes de dados, nomeadamente entrevistas e documentos;

(d) Seguir-se-á uma abordagem indutiva/compreensiva a partir do particular e do experienciado pelos participantes;

(e) A voz dos participantes será essencial no sentido que atribuirá às suas vivências, sendo muito mais que "objetos";

(f) É provável que o desenho da investigação sofra evolução ao longo do trabalho de campo, sendo por isso flexível e estando aberto a incluir novos pressupostos a partir do que se vai descobrindo no terreno;

(f) Há uma "lente" teórica que enquadra a pergunta de partida (neste caso, a Teoria da Vantagem Colaborativa, sistemas complexos adaptativos e redes interorganizacionais);

(h) E a leitura dos dados será interpretativa e holística, procurando compreender toda a complexidade subjacente à questão colocada.

É necessário ter presente os riscos e as limitações que esta abordagem qualitativa encerra. A crítica recorrente de que esta metodologia é frágil por permitir que os dados sejam manipulados pelo investigador em função dos resultados pretendidos, ou por não fornecer uma base para generalizações científicas, ou ainda por demorar muito e acabar por incluir documentos e relatórios que não permitem a objetividade necessária à análise de dados[349] deve merecer particular atenção. Como resposta, deve ser colocado particular rigor metodológico na recolha, análise e interpretação dos dados e o estudo não deve ter a pretensão de generalizações forçadas.

2.2. A opção pelo "Estudo de caso"

Na investigação qualitativa definem-se várias alternativas de estudos. Numa das abordagens[350] identificam-se, de uma forma sucinta, cinco formatos (Biografia, Fenomenologia, Etnografia, Estudo de caso e *Grounded theory)*, indo de uma abordagem mais estreita para uma mais larga. Destas cinco estratégias de investigação nas metodologias qualitativas, quando se quer estudar processos, atividades e acontecimentos deve ser escolhido o "estudo de caso" ou a *grounded theory*[351]. No presente contexto de investigação, a opção de "estudo de caso" parece ser a mais adequada.

Na metáfora usada por Gerring (2007) há duas formas de aprender a construir uma casa: uma é estudar a construção de muitas casas, outra é estudar uma casa em particular. Este último é o paralelo ao "estudo de caso". Embora ambas procurem o mesmo objetivo, prosseguem-no por caminhos diferentes. Também assim acontece nas ciências sociais, em que se pode estudar um conjunto significativo de casos de uma forma superficial ou um pequeno número de uma forma aprofundada.

A opção por um "estudo de caso" permite uma descrição mais completa e holística de uma realidade. Na perspetiva de Yin[352]:

"*A necessidade de utilizar estudos de caso surge do desejo de entender fenómenos sociais complexos. O estudo de caso permite aos investigadores apreender de uma forma holística e com sentido as características de acontecimentos da vida real*".

Esta abordagem em profundidade, adequada à presente investigação, permite perceber o "como" e o "porquê"[353], outra característica típica do "estudo de caso". Ainda segundo este autor soma-se "a dimensão da contemporaneidade dos eventos a estudar e o facto do investigador não ter controlo sobre eles"[354].

Uma outra dimensão a ter em consideração é a abordagem de um fenómeno delimitado espacialmente, num determinado momento ou período de tempo[355].

Finalmente, "*o método do estudo de caso é o método a escolher quando o fenómeno a estudar não é separável do seu contexto*" sendo que "*a inclusão do contexto como parte fundamental do estudo cria desafios técnicos específicos*"[356].

Para o desenvolvimento dos estudos de caso recorreu-se a entrevistas, análise documental[XLV] e análise de imprensa.

A opção de constituição de múltiplas unidades de análise (*embedded*), nas entrevistas semiestruturadas com várias correlações entre si, introduz uma dificuldade acrescida nestes estudos de caso, mas procura dar resposta satisfatória a uma investigação em profundidade, capaz de abranger a complexidade da temática. Procura, de alguma forma, corresponder ao objetivo da "triangulação", que segundo Stake[357] visa "*reduzir a margem de erros de interpretação*" usando para isso "*vários procedimentos, incluindo a redundância da recolha de dados*". Desta forma, "*usam-se múltiplas perceções para clarificar o sentido, verificando a repetição de uma observação ou interpretação*".

Para os objetivos definidos neste projeto, dar-se-á preferência enquanto técnica de recolha de dados à *entrevista semiestruturada*, aplicada individualmente a cada participante, complementada por análise documental e análise de imprensa.

A seleção da tipologia de entrevistados, que constituem as diferentes unidades de análise já anteriormente referidas, foi feita em função da pertinência relativamente ao objeto de estudo e foram selecionados de modo a contemplar as variáveis que potencialmente ajudarão a compreender a problemática em estudo.

As entrevistas tiveram uma duração prevista de 60 a 90 minutos, foram realizadas em local à escolha do entrevistado, foram gravadas e posteriormente transcritas para análise qualitativa de conteúdo[358]. Existiu um guião associado à grelha de fatores colaborativos Wilder (Anexo II), como já foi referido, que serviu de ponto de partida para a conversa com cada entrevistado, sendo que a questão inicial serviu de aquecimento e as subsequentes procuraram ser capazes de iniciar e desenvolver a temática, sem permitir desfoque.

Realizadas as entrevistas, *corpus* essencial deste projeto, e reunidos os documentos para análise, seguiu-se a análise de dados, começando por transcrever, imprimir, ler, sublinhar, destacar e construir sinopses para poder reduzir e dar inteligibilidade ao material disponível[359]. De igual forma, a sua organização por categorias/temáticas revelar-se-á essencial.

XLV Estabeleceu-se como período a considerar na análise documental o anterior a 31/12/2015.

Muito mais do que uma simples "análise de conteúdo", destinada a detetar frequências e repetições, capaz de constituir categorias e permitir uma interpretação teórica a partir da "*frequência da citação de alguns temas, palavras ou ideias num texto para medir o peso relativo atribuído a um determinado assunto pelo seu autor*"[360], importa fazer uma "análise qualitativa do conteúdo". De facto, como sublinha Guerra (2006), importa evitar a "armadilha" de transformar uma análise qualitativa do conteúdo numa análise quantitativa de frequências.

No entanto, como se solicitava uma pontuação numa escala Likert 1-5, foi possível também obter uma avaliação numa escala quantitativa nos vários indicadores selecionados.

Bardin (1977) sublinha três etapas básicas de análise qualitativa de conteúdo que identifica como "*pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados*". Visto de outra perspetiva, a metáfora da "espiral" (organizar, ler, descrever, classificar, interpretar, representar, visualizar) constitui um roteiro de investigação aplicável a estes "estudos de caso".

2.3. A opção por um modelo de análise – A referência do Wilder Collaboration Factors Inventory (WCFI)

Nesse contexto, os estudos de caso deveriam poder evidenciar os fatores críticos de sucesso para a colaboração interorganizacional, o que determinaria que o guião das entrevistas semiestruturadas pudesse estar organizado em função desse objetivo. Para ter um ponto de partida sólido, procurou-se, na literatura, referências relevantes para este objetivo. Selecionou-se o modelo desenvolvido por Mattessich et al (2008), designado *Wilder Collaboration Factors Inventory* (WCFI), descrito na sua obra, *Collaboration: what makes it work*. Esta opção fundamenta-se nos seguintes factos:

1. O WCFI resulta de uma extensa revisão de literatura de 281 estudos relacionados com colaboração, da qual se evidenciaram os fatores críticos de sucesso mais referenciados[361];

2. O WCFI tem uma estreita relação à aplicação prática, tendo sido testado em vários projetos e dessa aplicação resultou um aperfeiçoamento progressivo, plasmado na edição de 2008[362];

3. A riqueza multidimensional de fatores que propõe, considerando seis categorias e vinte fatores cobre um leque significativo de eixos de análise;

4. O WCFI foi utilizado em diversas teses e dissertações, de doutoramento e de mestrado, em diversas universidades do mundo[363].

O WCFI contempla seis domínios e, dentro deles, vinte fatores críticos de sucesso da colaboração:

Domínio	Fatores
Ambiente / Contexto	1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade.
	2. Grupo colaborativo visto como líder legítimo na comunidade.
	3. Clima político e social favorável.
Características dos membros	4. Respeito mútuo, compreensão e confiança.
	5. Presença de membros de vários setores/tipologias.
	6. Membros veem a colaboração como do seu próprio interesse.
	7. Capacidade de estabelecer compromissos.
Processo e Estrutura	8. Membros partilham a participação no processo e nos resultados.
	9. Participação multinível.
	10. Flexibilidade.
	11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções.
	12. Adaptabilidade.
	13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.
Comunicação	14. Comunicação aberta e frequente.
	15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação.
Missão	16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis.
	17. Visão partilhada.
	18. Objetivo comum.
Recursos	19. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.
	20. Liderança capacitada.

Cada entrevistado foi convidado a pronunciar-se sobre cada um dos fatores do WCFI e foi-lhe pedido que nos casos concretos em estudo (CNAI e CPCJ Amadora) pontuasse de 1 a 5 cada um dos fatores, correspondendo "1" a "*totalmente em desacordo/inexistente*" até "5" "*totalmente de acordo/plenamente existente*".

Para a interpretação das respostas obtidas será útil ter em conta que segundo os autores[345]:

– Resultados iguais ou superiores a 4 mostram uma força e essa dimensão provavelmente não necessita de grande investimento;

– Resultados entre 3 e 3,9 devem ser analisados pelo grupo colaborativo e devem merecer alguma atenção;

– Resultados abaixo de 2,9 representam uma preocupação e devem estar no centro da atenção futura;

Na análise qualitativa dos resultados, Mattessich sugere que se analisem os seguintes aspetos:

1. Quais as forças e as fraquezas evidenciadas pelo grupo, tendo em conta os fatores críticos de sucesso?

2. Que tópicos são referenciados nos fatores críticos com baixa pontuação?

A ponderação da relevância específica de cada domínio/fator não é taxativa. Os autores não propõem uma maior ou menor relevância de qualquer um dos fatores, nem defendem a necessidade de um *mix* preciso entre eles para garantir o sucesso de um projeto colaborativo. De qualquer forma, há um indicador indireto que é referido – o número de estudos identificados que referem um dado fator, evidenciando o peso de cada um deles na literatura publicada (ainda que isso não seja sinónimo obrigatório de maior ou menor relevância para os processos colaborativos):

- 27 Estudos com referência ao fator 4 – Respeito mútuo, compreensão e confiança.

- 20 Estudos com referência ao fator 9 – Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes.

- 18 Estudos com referência ao fator 5 – Presença de membros de vários setores.

- 17 Estudos com referência ao fator 9 – Participação multinível.

- 15 Estudos com referência aos fatores:
  - 6. Membros veem a colaboração como do seu próprio interesse;
  - 11. Desenvolvimento de orientações claras de políticas e de funções;
  - 17. Visão partilhada.

- 14 Estudos com referência ao fator 14 – Comunicação aberta e frequente.

- 13 Estudos com referência ao fator 20 – Liderança capacitada.

- 10 Estudos com referência aos fatores:
  - 1. Histórico de colaboração ou cooperação na comunidade;
  - 10. Flexibilidade;
  - 15. Relações informais estabelecidas e ligações de comunicação;
  - 16. Objetivos gerais e específicos concretos e alcançáveis (10).

- 9 Estudos com referência ao fator 8 - Membros partilham a participação no processo e nos resultados.

- 7 Estudos com referência aos fatores:
  - 12. Adaptabilidade;
  - 13. Ritmo apropriado de desenvolvimento.

- 6 Estudos com referência aos fatores:
  - 3. Clima político e social favorável;
  - 7. Capacidade de estabelecer compromissos.

- 4 Estudos com referência ao fator 18 – Objetivo comum.

- 3 Estudos com referência ao fator 2 – Grupo colaborativo visto como líder legítimo na comunidade.

Desta revisão torna-se evidente que fatores como "4. Respeito mútuo, compreensão e confiança", "9. Financiamento, equipa, tempo e materiais suficientes", "5. Presença de membros de vários setores", "9. Participação multinível", têm merecido maior atenção por parte dos investigadores em fatores críticos de processos colaborativos.

Tendo em conta a atenção específica que se atribui nesta abordagem proposta ao tema da eficácia e da eficiência do modelo de resposta integrada face aos de resposta fragmentada, introduziram-se, em cada estudo de caso, duas perguntas adicionais ao WCFI, que questionam os entrevistados especificamente nesta temática. Assim, para o estudo de caso I (Centro Nacional de Apoio ao Imigrante):

1. *"O CNAI é mais ou menos eficaz a resolver os problemas dos imigrantes, decorrentes da sua necessidade de interagir com múltiplos serviços públicos, que cada organismo trabalhar isoladamente (como era antes do CNAI existir)? Como se evidencia isso (exemplos)?"*

2. *"O CNAI é mais ou menos eficiente, na utilização dos recursos disponíveis na Administração Pública a favor da resolução dos problemas dos imigrantes que cada organismo a trabalhar isoladamente? Promove a sinergia de recursos e combate o desperdício? Como se evidencia isso (exemplos)?"*

E para o estudo de caso II (Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora):

1. *"A CPCJ é mais ou menos eficaz a promover e proteger as crianças e jovens em risco/perigo, em comparação com a opção de cada instituição trabalhar isoladamente (como se a CPCJ não existisse)? Como se evidencia isso (exemplos)?"*

2. *"A CPCJ é mais ou menos eficiente na utilização dos recursos disponíveis na Administração Pública e na comunidade, a favor da promoção e proteção de crianças e jovens em risco/perigo, que cada organismo a trabalhar isoladamente? Como se evidencia isso (exemplos)?"*

2.4. Dificuldades e limitações metodológicas

Como acontece em qualquer trabalho científico é inevitável enfrentar limitações e dificuldades metodológicas. Enunciam-se seguidamente as principais identificadas.

1. **Multiplicidade de perspetivas teóricas a ter em conta na revisão da literatura e no modelo teórico** – no que respeita à revisão da literatura e ao modelo teórico, a temática em estudo – problemas sociais complexos e governação integrada – beneficia de múltiplos afluentes teóricos desde os estudos da complexidade, dos sistemas, das redes, da colaboração ou das relações interorganizacionais. Pretender abranger todo este universo, para não ignorar nenhum contributo relevante, ao mesmo tempo que se garante uma coerência de análise e se evita a armadilha de uma confusão teórica, representou uma dificuldade.

2. **Limitação nas entrevistas diretas aos beneficiários dos casos estudados por questões éticas e operacionais** – os estudos de caso selecionados aconselhariam uma audição dos beneficiários (imigrantes e crianças e jovens em risco) mas deparamo-nos com algumas limitações éticas e operacionais. No caso dos imigrantes (estudo de caso CNAI) foi possível ultrapassar estas limitações quer através das entrevistas aos mediadores socioculturais (eles próprios imigrantes) e a dirigentes associativos, bem como aceder a fontes secundárias como os inquéritos das avaliações. No caso da CPCJ Amadora, atendendo às questões éticas que se colocavam, foi excluída essa hipótese.

3. **Ausência de estudos comparativos no âmbito das relações interorganizacionais para abordagem dos temas selecionados** – Não se dispõem de estudos comparativos, no tempo e no espaço, que se tenham debruçado sobre modelos de colaboração interorganizacional para o acolhimento de imigrantes ou para a proteção de crianças e jovens em Portugal, com este foco holístico no âmbito das relações interorganizacionais. Isso não permite análises comparativas que poderiam ser interessantes.

4. **Variações ao longo do tempo na história de cada "Estudo de caso"** – uma das maiores dificuldades percecionadas no trabalho de campo, nomeadamente nas entrevistas, foi a referência temporal para cada resposta.

Sendo instituições com mais de uma década de vida, com mudanças inevitáveis nesse período, colocou-se a dificuldade de resposta por parte dos entrevistados quanto ao momento a que se refere a pergunta (se o atual, se há dez anos, se uma "média" desse período). Procurou-se resolver essa dificuldade, contextualizando a entrevista com o momento atual o que tem como prejuízo, a ausência de resposta quanto ao passado e um potencial enviesamento das conclusões.

5. **Subjetividade e dificuldade na interpretação das perguntas do WCFI** – sentiu-se no decurso das entrevistas, que alguns dos fatores do WCFI que surgem como base para as perguntas das entrevistas não eram suficientemente claros para os entrevistados, bem como lhes pareciam nalguns casos redundantes. Por outro lado, para alguns entrevistados, revelou-se difícil a resposta a algumas delas por desconhecimento da realidade.

3. Os casos selecionados

3.1. Critério de seleção dos casos

Nesta tese sobre governação integrada, para gestão de problemas sociais complexos, com o método de "estudo de caso", optou-se pela seleção de dois casos:

a) **O Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI)**, como estrutura nacional, central e focada nas respostas de acolhimento e integração de imigrantes, que assegura a tipologia de "governação integrada de natureza instrumental".

b) **Uma Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ)** como estrutura local, descentralizada e com a missão de promover os direitos e proteger crianças e jovens em risco, que assegura a tipologia de "governação integrada, de natureza temática".

Esta opção, ainda que correndo o risco de ser pouco ortodoxa, procura dar robustez à investigação através da seleção de um caso nacional e de um caso local, com dois tipos de problemas complexos diferentes e com envolvimento de distintos atores institucionais.

Na literatura disponível, procurou-se verificar se havia referências quanto a casos similares estudados na perspetiva da governação integrada. No primeiro caso, como é sublinhado por Christensen:

> *"A integração de imigrantes requer um conjunto de serviços públicos como habitação, educação, emprego, saúde, e segurança social. A imigração é um "wicked" issue (Rittel & Weber, 1973) que não pode ser resolvido só por um setor, uma área de políticas públicas ou um nível administrativo"*[365].

Também no que se refere à governação integrada aplicada à proteção de crianças e jovens[366], bem como à gestão das suas necessidades[367], há investigação científica publicada. No relatório *The future of joined-up public policies*[368] sinaliza-se ser esta uma das áreas prioritárias numa intervenção de médio-longo prazo.

Esta abordagem qualitativa permitirá, nos dois exemplos, uma análise do caso, incluindo entrevistas aprofundadas, bem como tratamento de dados quantitativos de atendimento e/ou sinalizações e seguimentos, análise de imprensa, comparações internacionais e revisão da literatura. Foram então selecionados para o trabalho de campo, o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante de Lisboa e a Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora.

3.2. Estudo de caso I – Centro Nacional de Apoio ao Imigrante

O estudo de caso selecionado visou o Centro Nacional de Apoio ao Imigrante (CNAI), do Alto-comissariado para as Migrações, com sede em Lisboa.

Começou por ser promovido um estudo exploratório com pesquisa de evidências do modelo de governação integrada no CNAI e seguiu-se uma análise documental mais aprofundada, nomeadamente de relatórios anuais de atividade, incluindo estatísticas de atividades e indicações de eficiência e eficácia, de relatórios de avaliação externa da Organização Internacional das Migrações[369] e do projeto europeu "Como implementar um "*One Stop Shop*" para acolhimento de imigrantes"[370]. O estudo de caso contemplou também a análise de conteúdo em imprensa, tendo sido selecionadas as notícias publicadas no Jornal *Público* sobre o CNAI, entre 2002 e 2015.

Finalmente, realizaram-se dezassete entrevistas semiestruturadas, conforme a grelha de fatores colaborativos, propostos no WCFI, e as duas perguntas adicionais, cobrindo diversas tipologias, das quais foi feita a análise qualitativa de conteúdo:

– A quadros do ACIDI com responsabilidade de coordenação do CNAI (2).

– A mediadores socioculturais do CNAI (4);

– A dirigentes de associações imigrantes (2);

– A quadros da Administração Pública de organismos com presença no CNAI (5);

– A decisores políticos com responsabilidades[XLVI] na área da imigração (3);

– A quadros do ACIDI com responsabilidade na área de estudos e relações internacionais (1).

3.3. Estudo de caso II – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens da Amadora

O segundo estudo de caso selecionado debruçou-se sobre a Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) da Amadora.

Seguiu-se exatamente o mesmo modelo de trabalho empírico de estudo de caso, com um estudo exploratório com pesquisa de evidências do modelo de governação integrada na CPCJ da Amadora e seguiu-se uma análise documental, incluindo os relatórios anuais de atividade da CPCJ da Amadora e da Comissão Nacional de Proteção de Crianças e Jovens, bem como o seu relatório de avaliação externa[371]. Na análise de conteúdo de imprensa, foi igualmente selecionado o Jornal *Público*, com as notícias publicadas entre 2004 e 2016.

XLVI Responsabilidades atuais ou passadas.

Ao nível das entrevistas aprofundadas, semiestruturadas, foram realizadas dezoito, conforme a grelha de fatores colaborativos, propostos no WCFI, assim repartidas:

– A membros da equipa de coordenação da CPCJ Amadora (3);

– A representantes de instituições públicas, com presença na comissão restrita ou na alargada da CPCJ Amadora (8);

– A dirigentes associativos de IPSS ou organizações da comunidade, membros da comissão alargada CPCJ Amadora (7).

Este conjunto de entrevistas abrange 50% dos membros da CPCJ. A seleção da amostra de pessoas a entrevistar procurou corresponder à diversidade de instituições presentes na CPCJ, incluindo a sua equipa de coordenação, os representantes de instituições públicas e os representantes de IPSS e ONG presentes na CPCJ.

Como nota metodológica final, importa clarificar a relação do autor com um dos objetos de estudo, o CNAI, ao qual esteve ligado no período de 2004/2008. Consciente dos riscos, decidiu assumi-los com transparência e honestidade científica, muito inspirado por esta visão de Creswell[372]:

> *"A investigação qualitativa é fundamentalmente interpretativa. O que significa que o investigador faz uma interpretação do que vê, ouve ou compreende. As suas interpretações não podem ser separadas da sua experiência de vida, história, contexto e ideias prévias."*

Em síntese, o modelo teórico que aqui se estrutura e que serve de base para a análise dos estudos de caso, procura articular uma visão que permita responder à pergunta de partida e possa viabilizar não só uma grelha de leitura dos casos escolhidos, mas também possa, eventualmente, vir a ser útil para futura utilização, quer no domínio teórico, quer no domínio prático.

Anexo II

Breve identificação de trabalhos de referência no domínio da governação integrada

A relevância deste tema é desde já comprovada por uma vasta lista de livros, artigos e projetos de investigação, quer no domínio académico, quer no domínio da conceção e desenvolvimento de políticas públicas, da qual a bibliografia indicada[XLVII] é uma parte do espólio disponível.

Especificamente na produção científica, ao nível de teses de doutoramento, registam-se alguns contributos importantes. Na preparação desta tese, foi constituída uma base de dados de teses de doutoramento disponíveis em linha, com referência explícita[XLVIII] a uma ou mais palavras-chave[XLIX], em inglês ou português, identificadas quer a partir de bases de dados em linha, quer de pesquisa livre, com especial atenção para os países com maior tradição neste modelo[L] e Portugal.

Assim, no Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, como é compreensível, a produção científica sobre esta temática é mais significativa, tendo sido selecionadas trinta e seis teses de doutoramento, por afinidade com as temáticas presentes nesta tese. Destas emergem alguns padrões que importa sinalizar.

A temática "crianças e jovens" surge com maior frequência (12 teses) e a perspetiva de integração entre setores temáticos distintos (Saúde, Segurança Social, …) é também frequente (4 teses), bem como a integração intrassetorial (4 teses). Um outro trabalho[373] estuda, comparativamente no quadro da governação integrada, a abordagem temática vs. a abordagem territorial. Algumas teses abordam a questão da governação integrada a nível concetual de modelo organizacional de governo nacional, regional ou local (8 teses).

XLVII Ver Bibliografia disponível.

XLVIII No título ou no Resumo.

XLIX Em língua inglesa: "joined-up", "whole of government", "integrated governance/goverment", "horizontal governance/government", "holistic governance", "interorganizational relations", "partnerhip+sociology". Em língua portuguesa: "governação integrada", "governação em rede", "redes/relações interorganizacionais", "parceria+sociologia".

L Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia.

Os trabalhos que se centram em temáticas do público-alvo "crianças e jovens" escolhem problemas sociais complexos como risco/maus tratos[374], pobreza infantil[375], criminalidade juvenil[376], insucesso escolar/educação de 2ª oportunidade[377] e crianças com necessidades especiais[378].

Na integração intersetorial predomina a saúde, em relação com a habitação[379], educação[380] ou com a segurança social[381] a que se soma uma outra abordagem que correlaciona voluntariado e desporto[382]. Já na abordagem intrassetorial, predomina a justiça[383]e foram identificadas também teses no domínio da educação[384] e do turismo[385].

A abordagem territorial, quer através do desenvolvimento regional[38], da regeneração urbana[387] e da governação local/comunitária[388] também constituíram temas de estudo.

Destacamos algumas destas teses pela sua relevância específica.

Schulman (2010), através da sua tese *Better together? A comparative study of joined-up practice and youth policy in England and New Zealand*, estudou as práticas de governação integrada nas questões de juventude, no Reino Unido e na Nova Zelândia, a partir de vinte casos de estudo, com particular foco para o comportamento dos funcionários públicos no desenvolvimento deste modelo e para os impactos por ele provocados. Entre estes casos, identificou três com resultados particularmente positivos, que tinham como características comuns no comportamento dos funcionários públicos envolvidos a existência de espaços e sequências de reuniões e interações entre eles, que envolviam discussões sobre os temas críticos, bem como um investimento regular na sua capacitação. Na perspetiva da investigadora, estes funcionários comportavam-se de uma forma diferente devido: (a) às experiências pessoais e profissionais que detinham; (b) à responsabilização organizacional e institucional forte, mas flexível a que eram sujeitos; (c) e à atenção a um problema específico importante (ainda que não urgente) dos jovens para os quais trabalham. Também deve ser salientado neste trabalho a particular atenção aos resultados e aos impactos produzidos por este modelo organizacional, o que corresponde a uma das prioridades da presente tese.

Breese (2007), com o seu trabalho *Joining up public services: A critical realist framework for holistic governance*, foca a atenção no desenvolvimento de um modelo de operacionalização de governação integrada, designado *Operational Dimensions Framework* (ODF), que procura ter em conta, de uma forma realista,

a complexidade do contexto em que se desenvolvem serviços integrados. Fá-lo a partir da sua experiência de terreno, na gestão de programas de regeneração urbana, usando como modelo teórico para avaliar a ODF a "Teoria da Verdade", procurando, nessa sequência, obter uma ferramenta que possa ser útil para a prática da governação integrada. Estes dois aspetos – a experiência de terreno como geradora de motivação para o aprofundamento teórico e a ambição de contribuir para a disponibilização de ferramentas de governação integrada – constituem pontos comuns com a presente tese.

Um outro contributo cuja relevância deve ser sinalizada é o trabalho *Leadership in extended schools: Working in an inter-agency collaborative context*[389] por duas razões específicas: a atenção específica ao papel da liderança em contexto de governação integrada e a utilização da perspetiva da teoria da vantagem colaborativa[390]. Nele é estudada a forma como os líderes lidam com uma diversidade de situações e tarefas decorrentes do trabalho colaborativo que envolve escolas, comunidade e organizações parceiras. Sublinha-se o desafio colocado pela síntese de múltiplas iniciativas e a sua transformação numa estratégia coerente de trabalho em parceria. O estudo revela resultados positivos no contributo da escola para melhorar as oportunidades das crianças e das suas famílias, indo para além do seu papel educativo. Sinaliza-se, ainda, a importância de construir e usar várias dimensões do capital social (redes, confiança, valores e normas partilhados) para uma efetiva liderança em contexto interorganizacional, com o cuidado de evitar o risco de sobrevalorizar o potencial da liderança colaborativa na resolução de problemas de curto-prazo.

Em Portugal, foram selecionadas dez teses de doutoramento em áreas conexas com a presente tese. Fazendo uma abordagem similar ao universo de teses de origem anglo-saxónica, verificam-se abordagens temáticas de governação integrada – crianças e jovens[391], violência conjugal[392] e imigração[393] – bem como abordagens setoriais, entre setores temáticos distintos, como o emprego/formação[394] ou intrassetorial, na saúde[395]. Outros trabalhos abordam a questão da governação integrada a nível concetual de modelo organizacional de governo nacional[396] ou local[397].

Destas teses é relevante salientar o contributo específico de algumas delas.

O estudo da *Governação Pública em Rede – Uxma aplicação a Portugal*[398] apresenta uma extensa e fundamentada reflexão, a partir da análise programática e estrutural de dezassete governos constitucionais em Portugal, 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).

Na área da imigração – que também é alvo de um dos estudos de caso da presente tese –identificaram-se dois trabalhos. Na perspetiva das redes interorganizacionais, igualmente relevante para o enquadramento teórico deste trabalho, a dissertação *Fatores de Sucesso nas Redes Interorganizacionais de Caráter Temporário*[380] representa um importante contributo na compreensão destes fatores, a partir do estudo de uma parceria comunitária – o Roteiro de Saúde Materno-Infantil para todos os Imigrantes. Estes fatores devem ser entendidos num contexto sistémico, institucional/organizacional e interpessoal. É igualmente estudado o papel dos coordenadores da rede e o seu contributo para o sucesso da rede.

Já o contributo de Tomás (2012) traz-nos como tema as *Virtualidades e fragilidades das políticas de integração de imigrantes: A realidade do Município do Seixal* e situa a sua investigação e reflexão nas políticas locais de integração, tendo escolhido um território onde se verifica um elevado nível de interação de diferentes instituições públicas (Autarquia, instituições do Estado central, ...) e privadas (Associações de imigrantes, IPSS,...) refletido num significativo número de projetos, programas e ações no terreno, que exigem coordenação de estratégias.

Finalmente, sublinha-se o trabalho *Eficácia percecionada e resultados de parcerias comunitárias*[381] que é relevante no presente contexto pela abordagem específica das CPCJ e das dinâmicas colaborativas das parcerias comunitárias. A partir de um trabalho de campo com líderes e membros das CPCJ, a autora conclui que "os resultados demonstraram a variabilidade das realidades em função da localização geográfica das Comissões (urbanas, rurais, mistas), como o tempo de funcionamento, (...) e que as variáveis associadas ao clima social (partilha de poder no processo de decisão, a resolução de conflitos, a liderança inclusiva e a presença de uma missão partilhada) têm uma influência positiva significativa na eficácia e na influência percecionada pelo trabalho em parceria desenvolvido pelas CPCJ e não têm uma influência significativa nas mudanças sociais observadas ao longo do tempo nas comunidades"[382].

Anexo III

A experiência do Forum para a Governação Integrada

Correlacionado com este trabalho, tem vindo a ser desenvolvido, desde 2014, o Forum para a Governação Integrada (Forum GovInt), enquanto rede informal colaborativa de instituições públicas e privadas, que entenderam cooperar para a reflexão e a ação no âmbito da resolução de problemas sociais complexos, através de modelos de governação integrada que permitam eficácia e eficiência (ver Relatório de Atividades em **www.forumgovernacaointegrada.pt**).

Com esta iniciativa, pretendeu-se que a reflexão e estudo desenvolvidos em torno da presente tese pudessem ter alguma utilidade social, ainda no decurso do seu desenvolvimento, contribuindo para melhores políticas sociais e para a capacitação de profissionais de vários setores. Ao mesmo tempo, este Forum GovInt constituiu um espaço de debate e de interação do autor com inúmeras instituições e especialistas, que lhe permitiu apreender melhor a realidade dos problemas sociais complexos e, ao mesmo tempo, discutir, em diferentes contextos, conceitos, problemas, limitações e potencialidades da governação integrada. Por todas essas oportunidades, importa renovar o agradecimento a todas as instituições e profissionais que nelas colaboram.

Integraram a primeira fase do Forum GovInt um conjunto de instituições públicas e privadas – Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação Montepio, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Câmaras Municipais de Lisboa e Braga, o Grupo de Reflexão e Apoio à Cidadania Empresarial – GRACE e o Instituto Padre António Vieira – IPAV. O Forum tem tido o apoio institucional de vários Ministérios, bem como de Instituições de Ensino Superior, como o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, a Universidade Católica Portuguesa, o ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, a Universidade de Aveiro e o SOCIUS/ISEG, da Universidade de Lisboa.

O Forum adotou como missão "contribuir para a gestão mais eficaz e eficiente de problemas sociais complexos, através de modelos de governação integrada,

baseados em relações interorganizacionais de colaboração" e, como visão, "uma nova cultura organizacional das instituições públicas e privadas que privilegie a colaboração, a partilha de recursos e a parceria estratégica, estruturada em torno de um modelo de liderança colaborativa, da participação efetiva das partes interessadas e de uma monitorização/avaliação adequada".

O Forum GovInt identificou como objetivos:

– Mobilizar o Estado e a Sociedade civil para o desenvolvimento de modelos de governação integrada, baseados na cooperação/parceria, participação dos *stakeholders*, comunicação eficaz e liderança colaborativa, nomeadamente influenciando as políticas públicas para alcançar os objetivos Portugal 2020 (crescimento inteligente, sustentável e inclusivo).

– Suportar esta visão estratégica numa dinâmica de inovação social que privilegie a análise, reflexão e ação sobre a solução de problemas sociais complexos (pobreza, desemprego, ...) criando o "Fórum para a Governação Integrada", que desenvolva um programa de eventos, de levantamento de boas-práticas/*benchmarking* e de materiais e ações de formação.

– Articular e/ou apoiar/dar visibilidade a projetos-piloto de governação integrada de base territorial, de foco temático ou de seleção de destinatários específicos, bem como inspirar transversalmente as políticas setoriais com este princípio.

Da sua ação, resultaram vários Grupos de Trabalho sobre problemas sociais complexos, como as Crianças e Jovens em Risco/Perigo, o Isolamento na Velhice, os Territórios Vulneráveis, o Desemprego Jovem Não-qualificado; o Desemprego de Longa Duração e Pessoas Sem-abrigo. Além disso, foi também constituído um Grupo de Trabalho sobre Administração Pública e governação integrada.

O Forum GovInt realizou três conferências internacionais, as duas primeiras na Fundação Calouste Gulbenkian e a última no Cinema São Jorge, onde participaram especialistas, académicos, profissionais e público em geral. Colaborou em inúmeros eventos, conferências, seminários e ações de formação, entre as quais se destaca a criação de oferta formativa específica na Universidade Católica Portuguesa e na Escola Superior de Saúde de Alcoitão.

Ao nível de publicações, o Forum publicou não só as Atas das Conferências, como também a brochura "Problemas complexos e governação integrada"[383] e colaborou com o INA na edição do livro "Governação integrada e Administração Pública"[403]. Na 2ª fase do ciclo de vida do Forum GovInt (2016/7), aderiram outras instituições como a Comissão para a Igualdade e Cidadania (CIG), a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção da Criança e o Ministério do Ambiente e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Prevê-se que este trabalho prossiga nos próximos anos, desde logo colocando ao serviço da comunidade, o conhecimento e a reflexão aqui apresentados.

Referências Bibliográficas[LI]

6, P. (2004). Joined-up Government in the Western World in comparative perspective: A preliminary literature review and exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (1), 103-138.

6, P. (2005). Joined-up Government in the West beyond Britain: A Provisional Assessment. In: Bogdanor, V. (Eds.) *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 43-106.

6, P., Leat, D., Seltzer, K. & Stoker, G. (2002). *Towards Holistic Governance - The New Reform Agenda*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

6, P., Morgan, C. & Leyland, K. (2010). Making people more responsible: The Blair Governments' Programme for changing citizens' behavior. In: *Political Studies*, 58 (3), pp. 427-449.

Adler, P. S. (2005). *A Primer on Perceptions of Risk, Risk Communication and Building Trust.* Keystone, CO: The Keystone Center.

Adler, P. S. (2011). The Sociological Ambivalence of Bureaucracy: From Weber via Gouldner to Marx. *Organization Science*, Articles in Advance, 1-23.

Allen, G. (2006). The evolving government-community paradigm: Challenges for the public sector, in *Governments and communities in partnership: From theory to practice Conference*, Melbourne, Australia.

Allen, T., Boyer, E. & Kee, J. (2013) Strategies for Addressing Complex and Wicked Problems in Public Administration, in *11th Public Management Research Conference*, Madison, Wisconsin.

LI As Referências Bibliográficas, bem como toda a formatação do trabalho, foram realizadas tendo por base as regras formais que devem ser seguidas pelos alunos na elaboração de trabalhos escritos, no âmbito da avaliação de conhecimentos nos cursos do ISEG-UTL (Costa, 2011).

Alsalem, K. (2010). *Investigating Factors and Characteristics of the use of e-Collaboration Tools in Research Collaboration* [Em linha], Master Thesis, University of Otago, Dunedin. Disponível em: http://otago.ourarchive.ac.nz/handle/10523/337 [Acesso em: 06/12/2014].

Alves, D. (2015). *Governança: cada um usa a que gosta* [Em linha]. Disponível em: https://pracadobocage.wordpress.com/ [Acesso em: 29/01/2016].

Alves, J. (2010). *Parceiros em Rede: Estratégias Territorializadas para o Desenvolvimento Local nas Áreas do Emprego e Formação* [Em linha], Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL. Disponível em: http://hdl.handle.net/10071/3063 [Acesso em: 12/01/2014].

Andersen, M. L. & Taylor, H. F. (2007). *Sociology: Understanding a Diverse Society, Updated*. Belmont: Cengage Learning.

André, M. (2013). *Factores de Sucesso nas Redes Interorganizacionais de Carácter Temporário* [Em linha], Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa. Disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/5439/2/Tese%20de%20Doutoramento_M%C3%A1rio%20Rui%20Andr%C3%A9.pdf [Acesso em: 02/09/2015].

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 543-571.

Araújo, J. F. (2007). *Avaliação da Gestão Pública: A Administração pós-burocrática* [Em linha]. Disponível em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309 [Acesso em: 16/06/2012].

Arcarazo, D. A. & Wiesbrock, A. (2015). *Global Migration: Old Assumptions, New Dynamics*. California: Praeger Publishers.

Archer, D. & Cameron, A. (2009). *Collaborative Leadership: How to Succeed in an Interconnected World*. London: Routledge.

Australian Public Service Commission (2007). *Tackling Wicked Problems - A Public Policy Perspective* [Em linha]. Disponível em: http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/archive/publications-archive/tackling-wicked-problems [Acesso em: 14/05/2014].

Axelrod, R. & Cohen, M. D. (1999). *Harnessing Complexity: Organizational implications of a Scientific Frontier*. New York: The Free Press.

Ayres, S. (2001). *Negotiating Regional Futures: The Successes and Failures of the West Midlands Regional Development Agency Network* [Em linha], PhD Thesis, Aston University. Disponível em: http://eprints.aston.ac.uk/10756/ [Acesso em: 12/01/2014].

Bainbridge, D. (2011). *Examining Palliative Care Networks in Enhancing Community Palliative Care* [Em linha], PhD Thesis, McMaster University, Ontario. Disponível em: https://macsphere.mcmaster.ca/bitstream/11375/11184/1/fulltext.pdf [Acesso em: 06/12/2014].

Bakvis, H. & Juillet, L. (2004a). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership* [Em linha]. Disponível em: http://publications.gc.ca/Collection/SC103-1-2004E.pdf [Acesso em: 15/05/2015].

Bakvis, H. & Juillet, L. (2004b). The strategic management of horizontal issues: Lessons in interdepartmental coordination in the Canadian Government [Em linha], in 20th Anniversary of International Political Science Association Research Committee on the Structure and Organization of Government, *Conference on Smart Practices Toward Innovation in Public Management*, University of British Columbia, Vancouver. Disponível em: http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-bakvis-juillet.pdf [Acesso em: 15/05/2015].

Barberis, P. (2011). The Weberian legacy. In: Massey, A. et al, (Eds.) *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 13-30.

Bardach, E. (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barratt, P. (2006). *Misspent YOTs?: An examination of the policy intentions of the Crime and Disorder Act 1998 and outcomes for joined up youth justice* [Em linha], PhD Thesis, University of Sheffield. Disponível em: http://etheses.whiterose.ac.uk/3581/1/425595.pdf [Acesso em: 12/01/2014].

Barton L. (2010). *Regional Whole-Of-Government in Central Queensland: A Socio-cultural Interpretation* [Em linha], PhD Thesis, University of Queenland. Disponível em: http://espace.library.uq.edu.au/view/UQ:205527 [Acesso em: 12/01/2014].

Batie, S. S. & Schweikhardt, D. B. (2010). Societal concerns as wicked problems: The case of trade liberalization [Em linha]. In *Policy Responses to societal concerns in food and agriculture proceedings of an OECD workshop*, Paris: OECD, pp. 21-36. Disponível em: https://www1.oecd.org/tad/agricultural-policies/46837988.pdf [Acesso em: 18/10/2014].

Beinecke, R. (2009). Introduction: Leadership for Wicked Problems. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 14 (1), 1-17.

Bernoux, P. (1985). *La Sociologie des Organisations*, 3ª Ed. Paris: Editions du Seuil.

Bertalanffy, L. (1972). The History and Status of General Systems Theory. *The Academy of Management Journal* 15 (4), 407-426.

Bessell, S. & Gal, T. (2009). Forming Partnerships: The Human Rights of Children in Need of Care and Protection. *International Journal Children's Rights* 17, 283-298.

Bevir, M. & O'Brien, D. (2001). New Labour and the Public Sector in Britain. *Public Administration Review* 61 (5), 535-547.

Bilhim, J. (2006). *Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas*, 5ª Ed. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas (UTL).

Bilhim, J. (2013). *Ciência da Administração*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Bjørgo, F. & Røiseland, A. (2013). Innovations in governance - The challenge of wicked problems [Em linha], in *Cities as Seedbeds of Innovation conference*, European Urban Research Associations (EURA), Enschede. Disponível em: http://www.eura2013.org/media/Full_papers_Track_3A/113_RAcediliseland_Innovation_in_governance_aeuroldquo_the_challenge_of_networks.pdf [Acesso em: 11/06/2014].

Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems* 18 (3), 298-306.

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

Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). The changing context of public policy. In: Bovaird, T. & Löffler, E., (Eds.) *Public Management and Governance*, London: Routledge, pp. 13-23.

Bovill, C. (2005). *Rhetoric or Reality? Cross-sector Policy and Practice at the UK Government Department for International Development (DFID) in the UK and Nepal: An Exploration of Reproductive Health and Women's Education Linkages* [Em linha], PhD Thesis, Queen Margaret University. Disponível em: http://etheses.qmu.ac.uk/122/ [Acesso em: 12/01/2014].

Brady, L. (2005). *Specialist Foster Care for Traumatised Young People with Challenging Behaviour: Appraising Joined up Service Provision* [Em linha], PhD Thesis, Brunel University School of Health Sciences and Social Care. Disponível em: http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/5477/1/FulltextThesis.pdf [Acesso em: 12/01/2014].

Branicki, L. (2008). *Joining-up Criminal Justice at the Local Level: The Case of the Warwickshire Justice Centre Programme* [Em linha], PhD Thesis, University of Warwick. Disponível em: http://wrap.warwick.ac.uk/43521/ [Acesso em: 12/01/2014].

Breese, R. M. (2007). *Joining up Public Services: A Critical Realist Framework for Holistic Governance* [Em linha], PhD Thesis, Sheffield Hallam University. Disponível em: http://shura.shu.ac.uk/4991/ [Acesso em: 12/01/2014].

Brest, P. (2010). The Power of Theories of Change. *Stanford Social Innovation Review* 8 (2), 46-51.

Cabinet Office (1999). *Modernising Government* [Em linha]. Disponível em: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-00.htm [Acesso em: 12/03/2014].

Cabral, A. (2005). *A Mudança Organizativa como Projecto Crítico para a Eficiência do Sistema Público de Saúde: Análise Teórica e Estudo do Caso das Agências de Contratualização em Portugal* [Em linha]. Disponível em: http://run.unl.pt/handle/10362/6052 [Acesso em: 25/07/2015].

Caldas, J. (2013). *O impacto das medidas "anti-crise" e a situação social e de emprego: Portugal* [Em linha]. Disponível em: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-31-12-351-pt-c.pdf [Acesso em: 17/08/2015].

Candeias, M. & Henriques, H. (2012). 1911/2011: Um século de Proteção de Crianças e Jovens [Em linha], in C3i – Centro Interdisciplinar de Investigação e Inovação do Instituto Politécnico de Portalegre (Eds.), *III Seminário de I&DT*, Portalegre. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/4156/1/Marisa%20Candeias_Helder%20Henriques.pdf [Acesso em: 02/01/2015].

Carapeto, C. & Fonseca, F. (2006). *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*, 2ª Ed. Lisboa: Edições Sílabo.

Caron, R. M. & Serrell, N. (2009). Community ecology and capacity: Keys to progressing the environmental communication of wicked problems. *Applied Environmental Education and Communication* 8 (3-4), 195-203.

Carreira, M. (2013). *Infância Invisível e em Risco: Condições para a Parentalidade (Des)protectora e Intervenção das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens* [Em linha], Tese de Doutoramento, ISCTE-IUL. Disponível em: http://hdl.handle.net/10071/6511 [Acesso em: 02/09/2015].

Carvalhais, I. E. & Oliveira, C. R. (2015). *Diversidade Étnica e Cultural na Democracia Portuguesa: Não-nacionais e Cidadãos Nacionais de Origem Migrante na Política Local e na Vida dos Partidos Políticos*. Lisboa: Alto Comissariado para as Migrações.

Castellani, B. & Hafferty, F. (2009). *Sociology and Complexity Science: A New Field of Inquiry*. Berlim: Springer Verlag.

Castells, M. (1999). *A Sociedade em Rede*, 2ª Ed. São Paulo: Paz e Terra.

Cerdeira, M., Kovács, I., Peixoto, J., Dias, J. & Egreja, C. (2013). *Percursos Laborais e de Vida dos Jovens Imigrantes e Descendentes de Imigrantes nos Novos Setores de Serviços*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território* 4, 31-55.

Chapman, J. (2004). *System Failure: Why Governments Must Learn to Think Differently*, 2ª Ed. London: Demos.

Checkland, P. & Poulter, J. (2007). *Learning For Action: A Short Definitive Account of Soft Systems Methodology, and its use for Practitioners, Teachers and Students*, 1ª Ed. Chichester: Wiley, John & Sons.

Chrislip, D. (2002). *The Collaborative Leadership Fieldbook - A Guide for Citizens and Civic Leaders*, 1ª Ed. San Francisco: Jossey Bass.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2004). Governmental Autonomisation and Control: The Norwegian Way. *Public Administration and Development* 24, 129–135.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration* Review 67 (6), 1059-1066.

Christensen, T. & Laegreid, P. (2012). Welfare reform and «wicked issues» – from coupling to de-coupling? [Em linha], in Stein Rokkan Centre for Social Studies (Eds.), *2012 Structure of Government (SOG) Conference on Public Policy and Public Management: Exploring the Changing Linkages*, Melbourne. Disponível em linha https://bora.uib.no/handle/1956/6005 [Acesso em: 20/08/2014].

Christensen, T. (2015). Integrated Governance: How? Where? For what? In: Vários (Eds.) *Governação Integrada: A experiência internacional e desafios para Portugal*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 13-16.

Christensen, T., Laegreid, P. & Norman, R. (2007). Organizing immigration - A comparison of New Zealand and Norway. In: Christensen, T. & Laegreid, P., (Eds.) *Transcending New Public Management - the transformation of public sector reforms*, Aldershot: Ashgate, pp. 110-134.

Churchman, C. W. (1967). Wicked Problems. *Management Science* 14, (4), B141-142.

Cilliers, P. (1998). *Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems*. London: Routledge.

Cilliers, P. (2004). Framework for understanding complex systems. In: Andriani, P. & Passiante, G., (Eds.) *Complexity Theory and the Management of Networks*, Singapore: World Scientific, pp. 23-27.

Clark, T. (2002). New Labour's Big Idea: Joined-up Government. *Social Policy & Soceity* 1 (2), 107-117.

Clarke, M. & Stewart, J. (1997). *Handling the Wicked Issues: A Challenge for* Government. Birmingham: INLOGOV.

Coelho, A. (2014). *Análise de uma Política Pública de Saúde: Gestão Integrada da Doença* [Em linha], Tese de Doutoramento, Instituto de Higiene e Medicina Tropical - Universidade Nova de Lisboa. Disponível em: http://run.unl.pt/bitstream/10362/13967/1/Tese%20Anabela%20Coelho.pdf [Acesso em: 29/06/2015].

Colgan, A., Kennedy, L. A. & Doherty, N. (2014). *A Primer on Implementing Whole of*

Government Approaches [Em linha]. Disponível em: http://www.effectiveservices.org/downloads/CES_Whole_of_Government_Approaches.pdf [Acesso em 21/02/2015].

Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco (2011). *Guia de Orientações para os profissionais da ação social na abordagem de situações de maus tratos ou outras situações de perigo* [Em linha]. Disponível em: http://www.cnpcjr.pt/guias/Guia_Acao_Social.pdf [Acesso em: 20/12/2014].

Comissão Nacional para a Proteção de Crianças e Jovens em Risco (2014). *Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ* [Em linha]. Disponível em: http://www.cnpcjr.pt/preview_documentos.asp?r=5603&m=PDF [Acesso em: 12/11/2015].

Conklin, E. J. (2006). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Chichester: Wiley.

Conklin, J. & Weil, W. (2007). *Wicked Problems: Naming the Pain in Organizations* [Em linha]. Disponível em: http://uuslepo.it.da.ut.ee/~maarjakr/creative/wicked.pdf [Acesso em: 18/08/2014].

Connell, J. & Kubisch. A. (1998). Apllying a Theory of change approach to the evaluation of compreensive community iniciatives: Progress, prospects and problems. In: Fulbright-Anderson, K., Kubisch, A. & Connell, J., (Eds.) *New approaches to evaluating community initiatives, vol. 2, Theory, measurement and analisys*, Washington D.C.: Aspen Institute.

Considine, M. (2002). The End of the Line? Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships, and Joined-Up Services. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 15 (1), 21-40.

Cope, S. & Goodship, J. (1999). Regulating Collaborative Government: Towards Joined-up Government? *Public Policy and Administration* 14 (2), 3-16.

Corte-Real, I. (2015). Governação Integrada: Uma mudança de paradigma? In: Marques, R. & Ferraz, D., (Eds.) *Governação Integrada e Administração Pública*. Lisboa: INA Editora.

Costa, D. (2011). *A Intervenção em Parceria na Violência Conjugal Contra as Mulheres: Um Modelo Inovador?* [Em linha], Tese de doutoramento, Universidade Aberta. Disponível em: http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/1813 [Acesso em: 12/01/2014].

Costa, L. (2011). *Regras para Apresentação de Trabalhos Escritos no ISEG/UTL*. Lisboa: Mimeo ISEG/UTL.

Creswell, J. W. (2009). *Research Design - Quantitative, Qualitative and Mixed Methods Approaches*, 4ª Ed. London: Sage Publications.

Crozier, M. & Friedberg, E. (1977). *L'Acteur et le Système*. Paris: Seuil.

Crozier, M. (1961). De la Bureaucratie comme Système d'Organization. In : Seguin, F. & Chanlat, J., (Eds.) *L'analyse des Organizations*, 3ª Ed. Quebec: Gaetan Morin Editeur.

Curado, J. M. (2006). *Estruturas de Governação* [Em linha]. Disponível em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3703/1/ESTRUTURAS%20DE%20GOVERNACAO%20repositoriUM.pdf [Acesso em 16/08/2016].

Davies, J. (2009). The Limits of Joined-up Government: Towards a Political Analysis. *Public Administration* 87 (1), 80-99.

Davis, B. (2011). *Reducing Risk and Promoting Resilience: Applying Educational Psychology Practice within a Multi-Agency Preventive Model* [Em linha], PhD Thesis, University of East London. Disponível em: http://hdl.handle.net/10552/3704 [Acesso em: 12/01/2014].

Denhardt, J. & Denhardt, R. (2007). *New Public Service - Serving, Not Steering*. New York: M. E. Sharpe.

Denning, P. (2009). Resolving Wicked Problems through Collaboration. In: Whitworth, B. & Moor, A., (Eds.) *Handbook of Research on Socio-Technical Design and Social Networking Systems*, New York: Information Science Reference, pp. 715-730.

Devaney, J. & Spratt, T. (2009). Child abuse as a complex and wicked problem: Reflecting on policy developments in the United Kingdom in working with children and families with multiple problems. *Children and Youth Services Review* 31 (4), 635-641.

Dhillon, J. K. (2004). *"Joining up": A Study of Partnership in post-16 Learning* [Em linha], PhD Thesis, University of Warwick. Disponível em: http://wrap.warwick.ac.uk/4451/ [Acesso em: 12/01/2014].

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2), 147-60.

Drechsler, W. (2009). *The rise and demise of the New Public Management: Lessons and opportunities for South East Europe* [Em linha]. Disponível em: http://www.fu.uni-lj.si/uprava/clanki/Letnik2009/2009-3-November-1-Drechsler.pdf [Acesso em: 14/06/2012].

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

Dunleavy, P. (2010). *The Future of Joined-up Public Services*. London: 2020 Public Services Trust.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. & Tinkler, J. (2005). New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (3), 467-494.

Dunn, W. & Miller, D. (2007). A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Rev*iew 7 (4), 345-358.

El Ansari, W., Phillips, C. J., & Hammick, M. (2001). Collaboration and partnerships: Developing the evidence base. *Health and Social Care in the Community* 9 (4), 215-227.

Ellerton, T. (2014). *Exploring the Impact of New Labour Urban Regeneration Policy at the Local Scale: The Implications of an Approach to "Joining-Up" on the Coordination of Urban Regeneration* [Em linha], PhD Thesis, University of Sheffield. Disponível em: http://etheses.whiterose.ac.uk/7920/ [Acesso em: 02/09/2015].

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, 1–29.

Emery, F. & Trist, E. (1960) Les Systèmes Socio-techniques. In: Seguin, F. & Chanlat, J., (Eds.) *L'analyse des Organizations*, 3ª Ed. Quebec: Gaetan Morin Editeur.

Eppel, E. (2008). *Better Connected Services for Kiwis: Achieving Outcomes by Joining Up. A Literature Review* [Em linha]. Disponível em: http://www.victoria.ac.nz/sog/researchcentres/egovt/research-projects#Kiwi [Acesso em: 15/08/2014].

Eppel, E., Gill, D., Lips, M. & Ryan, B. (2008). *Better Connected Services for Kiwis: A Discussion Document for Managers and Front-Line Staff on Joining Up the Horizontal and the Vertical* [Em linha]. Disponível em: http://igps.victoria.ac.nz/events/completed-activities/joiningup/Connected%20Services%20ver%2010.pdf [Acesso em: 15.8.2014].

Eppel, E., Matheson, A. & Walton, M. (2011). Applying Complexity Theory to New Zealand Public Policy: Principles for Practice. *Policy Quarterly* 7 (1), 48-55.

Fenger, M., & Bekkers, V. J. J. M. (2012). *Beyond fragmentation and interconnectivity: Public Governance and the search for connective capacity*. Amsterdam: IOS Press.

Ferguson, D. (2009). *Research Briefing: Understanding Horizontal Governance* [Em linha]. Disponível em: http://centref-temp.palindromeservices.com/sites/default/files/CTD_ResearchBrief_Horizontal%20Governance_sept_2009.pdf [Acesso em: 13/05/2015].

Ferlie, E. et al (2011). Public Policy Networks and "Wicked Problems": A Nascent Solution? *Public Administration* 89 (2), 307-324.

Ferrão, J. (2010). Governança e Ordenamento do Território: Reflexões para uma Governança Territorial Eficiente, Justa e Democrática. *Prospectiva e Planeamento* 17, 129-139.

Ferrão, J. (2013). Governança, Governo e Ordenamento do Território em contextos Metropolitanos. In: Ferreira, A. et al, (Eds.) *Metropolização do Espaço - Gestão Territorial e Relações Urbano-rurais*, Rio de Janeiro: Editora Consequência, pp. 255-282.

Ferreira, I. (2015). Governação, Participação e Desenvolvimento Local. *Sociologia* 30, 97-117.

Ferreira, J. M. C., Neves, J. & Caetano, A. (2011). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Escolar Editora.

Flynn, J., Buick, F., Blackman, D. & Halligan, J. (2011). You Will Win Some, You Will Lose Some: Experiments with Joined-up Government. *International Journal of Public Administration* 34, 244-254.

Fonseca, J. & Louro, T. (2015). Comissões de Proteção de Crianças e Jovens. In: Marques, R. & Ferraz, D., (Eds.) *Governação Integrada e Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 135-146.

Francisco, D. (2007). Territórios chamados desejo: Da largueza dos conceitos à contenção das experiências. *Revista Crítica de Ciências Sociais* 77, 165-199.

Friedman, T. L. (2006). *O Mundo é Plano - Uma História Breve do Século XXI*, Edição Actualizada e Ampliada. Lisboa: Actual Editora.

Fromm, J. (2004). *The emergence of complexity* [Em linha]. Disponível em: http://www.uni-kassel.de/upress/online/frei/978-3-89958-069-3.volltext.frei.pdf [Acesso em: 05/02/2014].

Gajduschek, G. (2003). Bureaucracy: Is it Efficient? Is it Not? Is that the Question? Uncertainty Reduction: An Ignored Element of Bureaucratic Rationality. *Administration & Society* 34 (6), 700-723.

Gamble, J. (2008). *A Developmental Evaluation Primer* [Em linha]. Disponível em: http://www.mcconnellfoundation.ca/de/resources/publication/a-developmental-evaluation-primer [Acesso em: 21/09/2014].

Gardner, B. (2011). *Comprehensive Community Initiatives: Promising Directions for "Wicked" Problems?* [Em linha]. Disponível em: emfnbc.info/sites/default/.../2011_0061_Gardner_e.pdf [Acesso em: 20.9.2014].

Geddes, L. (2010). *The Prolific and other Priority Offender programme: In search of collaborative public management* [Em linha], PhD Thesis, Nottingham Trent University. Disponível em: http://irep.ntu.ac.uk/R/?func=dbin-jump-full&object_id=214873 [Acesso em: 12/01/2014].

Gerring, J. (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Giddens, A. (1998). *As Consequências da Modernidade*, 4ª Ed. Oeiras: Celta Editores.

Giddens, A. (2001). *O Mundo na Era da Globalização*, 3ª Ed. Lisboa: Editorial Presença.

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

Gillen, A. (2011). *Multi-agency Working with Children and Families: A Focus on Facilitators and using Activity Theory Principles to explore this Topic Area* [Em linha], PhD Thesis, Newcastle University. Disponível em: https://theses.ncl.ac.uk/dspace/bitstream/10443/1271/1/Gillen%2c%20A%2011.pdf [Acesso em: 12/01/2014].

Goldsmith, S. & Eggers, D. (2004). *Governing by Network*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

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

Gomes, R., Deslades, S. F., Veiga, M. M., Bhering, C. & Santos, J. F. C. (2002). Por que as crianças são maltratadas?: Explicações para a prática de maus-tratos infantis na literatura. *Cadernos de Saúde Pública* 18 (3), 707-714.

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, 1ª Ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Grilo, P. (2013). *A complexidade na intervenção com famílias socialmente vulneráveis: um estudo do caso CAFAP* [Em linha], Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra. Disponível em: https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/24610 [Acesso em: 12/12/2014].

Grint, K. (2008). Wicked Problems and Clumsy Solutions: The Role of Leadership. *Clinical Leader* 1 (2), 54-68.

Gruen, M. (2013). *Success Factors: How Three Communities Leveraged Collaboration to Improve Student Outcomes* [Em linha], Master Thesis, The Hubert H. Humphrey School of Public Affairs, The University of Minnesota. Disponível em: http://conservancy.umn.edu/handle/11299/155286 [Acesso em: 06/12/2014].

Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4, 1-25.

Guerra, I. (2006). *Participação e Ação Coletiva – Interesses, Conflitos e Consensos*. Estoril: Principia Editora.

Halligan, J., Buick, F. & O'Flynn, J. (2011). Experiments with Joined-Up, Horizontal and Whole-Of-Government in Anglophone Countries. In: Massey, A. (Eds.) *International Handbook on Civil Services Systems*, Chelenham: Edward Elgar, pp. 74-100.

Halligan, J., Buick, F. & O'Flynn, J. (2012). Experiments With Joined-Up, Horizontal and Whole-of-Government in Anglophone Countries. In: Massey, A., (Eds.) *International Handbook on Civil Service Systems*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 74-100.

Hartzog, P. B. (2004). *21st Century Governance as a Complex Adaptive System* [Em linha]. Disponível em: https://www.academia.edu/210380/21st_Century_Governance_as_a_Complex_Adaptive_System [Acesso em: 13/06/2012].

Hastings, S. E. (2008). *The Role of Teachers in Sure Start Local Programmes* [Em linha], PhD Thesis, University of Leicester. Disponível em: http://21stcenturypublicservant.wordpress.com/2014/03/03/a-relational-state-needs-a-politics-of-recognition/ [Acesso em: 12/01/2014].

Hayden, C. & Jenkins, C. (2014). "Troubled Families" Programme in England: "wicked problems" and policy-based evidence. *Policy Studies* 35 (6), 631-649.

Haynes, P. (2015a). Integrated Governance – A Complex Systems Approach. In: Vários (Eds.) *Governação Integrada: A experiência internacional e desafios para Portugal*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 17-24.

Haynes, P. (2015b). *Managing Complexity in the Public Services*, 2ª Ed. London: Routledge.

Hayton, J. W. (2013). *Looking on the SUNEE side: An Analysis of Student Volunteering on a University Sports-based Outreach Project* [Em linha], PhD Thesis, University of Durham. Disponível em: http://etheses.dur.ac.uk/7726/2/PhD.pdf?DDD34+ [Acesso em: 02/09/2015].

Head, B. & Alford, J. (2008). Wicked problems: The Implications for Public Management [Em linha], in *International Research Society for Public Management 12th Annual Conference*, Brisbane. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/228645090_Wicked_Problems_The_Implications_for_Public_Management [Acesso em: 25/10/2014].

Holland, J. H. (1992). Complex Adaptive Systems. *Daedalus* 121, 17-30.

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration* 69 (1), 3-19.

Hood, C. (2005). The Idea of Joined-up Government: A Historical Perspective. In: Bogdanor, V., (Eds.) *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 19-42.

Hopkins, M., Couture, C. & Moore, E. (2001). *Do Heróico ao Cotidiano: Lições Aprendidas na Condução de Projetos Horizontais*. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/635 [Acesso em: 10/02/2014].

Hurley, T. (2011). *Collaborative Leadership - Engaging collective intelligence to achieve results across organizational boundaries* [Em linha]. Disponível em: http://one2grow.net/wp-content/uploads/2015/08/OL-Collaborative-Leadership.pdf [Acesso em: 10/12/2015].

Huxham, C. & Vangen, S. (2004). Doing Things Collaboratively: Realizing the Advantage or Succumbing to Inertia? *Organizational Dynamics* 33 (2), 190-201.

Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to Colaborate - The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.

Huynh-Quan-Suu, C. (2001). Étymologie du terme «gouvernance» [Em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf [Acesso em: 16/08/2016].

International Organization for Migration (2006). *Evaluation of National Immigrant Support Centres – Portugal* [Em linha]. Disponível em: http://www.oss.inti.acidi.gov.pt/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=71&tmpl=-component&format=raw&Itemid=61&lang=en [Acesso em: 20/12/2014].

International Organization for Migration (2008). *Avaliação dos Serviços de Apoio ao Imigrante - ACIDI* [Em linha]. Disponível em: http://www.acm.gov.pt/documents/10181/41638/Relatorio+Avaliacaoo+2007_2008+%28OIM%29.pdf/f6df-94d8-0440-454a-b825-624ff7d048c9 [Acesso em: 20/12/2014].

Jackson, P. M. & Stainsby, L. (2000). Managing Public Sector Networked Organizations. *Public Money and Management* 20 (1), 11-16.

Johnson, C. L. (2004). A *Comparative Study of "Joined-Up" Working in Three Regeneration Programme Case Studies* [Em linha], PhD Thesis, Aston University. Disponível em: http://eprints.aston.ac.uk/10776/1/Johnson_CL_2004.pdf [Acesso em: 26/08/2014].

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

Karré, P. M., Alford, J., Steen, M. & Twist, M. (2012). Whole of Government in Theory and Practice: An Exploratory Account of How Australian and Dutch Governments Deal with Wicked Problems in an Integrated Way. In: Fenger, M. & Bekkers, V., (Eds.) *Beyond Fragmentation and Interconnectivity: Public Governance and the Search for Connective Capacity*, Amsterdam: IOS Press, pp. 97-113.

Karré, P. M., van der Steen, M. A. & van Twist, M. J. W. (2013). Joined-up Government in the Netherlands. Experiences with Programme Ministries. *International Journal of Public Administration* 36 (1), 63-73.

Katz D. & Kahn R. L. (1978). *The Social Psychology of Organizations*, 2ª Ed. Chichester: John Wiley & Sons.

Kaufmann, D. (2005). *Myths and Realities of Governance and Corruption*. Washington D.C.: The World Bank.

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

Kenis, P. & Oellemans, L. (2008). The Social Network Perspective - Understanding the Struture of Cooperation. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 289-312.

Kennedy, C. (1993). *Toutes les Théories du Management*. Paris: Maxima.

Kettl, D. (2006). Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative. *Public Administration Review* 66 (s1), 10-19.

Kickert, W., Klijn, E. & Koppenjan, J. (1997). *Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.

Klijn, E. (2008). Policy and Implementation Networks - Managing Complex Interactions. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 118-146.

Knapp, J. C. & Carter., J. (2007). *For the Common Good: The Ethics of Leadership in the 21st Century*. Westport, Connecticut: Praeger.

Kovács, I. (1985). Economia e Sociologia na Era da Incerteza: Do Conflito à Cooperação. *Estudos de Economia* 5 (4), 441-451.

Kovács, I. (2006). Novas Formas de Organização do Trabalho e Autonomia no Trabalho. *Sociologia, Problemas e Práticas* (52), 41-65.

Kreuter, M. W., Rosa, C., Howze, E. & Baldwin, G. (2004). Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion. *Health Education & Behavior* 31 (4), 441-454.

Kunz, W. & Rittel, H. (1970). *Issues as Elements of Information Systems* [Em linha]. Disponível em: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.134.1741&rep=rep1&type=pdf [Acesso em: 13/06/2012].

Lane, J. (2000). *The Public Sector - Concepts, Models and Approaches*, 3ª Ed. London: Sage Publications.

Lawrence, T., Phillips, N. & Hardy, C. (1999). Watching Whale Watching: Exploring the Discursive Foundations of Collaborative Relationships. *The Journal of Applied Behavioral Science* 35 (4), 479-502.

Leon-Guerrero, A. (2005). *Social Problems – Community, Policy and Social Action*. London: Sage Publications.

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

Lever, J. (2008). *Governance, Partnerships, and the Mainstreaming of Community Safety* [Em linha], PhD Thesis, University of the West of England, Bristol. Disponível em: http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=7&uin=uk.bl.ethos.486377 [Acesso em: 11/01/2014].

Linden, R. (2010). *Leading Across Boundaries: Creating Collaborative Agencies in a Networked World.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Ling, T. (2002). Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems. *Public Administration* 80 (4), 615-642.

Lips, A., O'Neill, R. & Eppel, E. (2011). Cross-agency collaboration in New Zealand: An empirical study of information sharing practices, enablers and barriers in managing for shared social outcomes. *International Journal of Public Administration* 34, 255-266.

Lotia, N. & Hardy, C. (2008). Critical perspectives on collaboration. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P., (Eds.) *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 366-389.

Macpherson, S. (2003). *Comparing Area Based and Thematic Social Inclusion Partnerships: A Focus on Young People* [Em linha], PhD Thesis, University of Glasgow. Disponível em: http://theses.gla.ac.uk/2087/ [Acesso em: 11/01/2014].

Madureira, C. & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão* 12 (2), 153-171.

Majumdar, D. (2006). Collaboration Among Government Agencies With Special Reference to New Zealand: A Literature Review. *Social Policy Journal of New Zealand* 27, 183-98.

Malheiros, J. M. & Esteves, A. (coord.) (2013). *Diagnóstico da Situação da População Imigrante em Portugal: Características, Problemas e Potencialidades*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Malheiros, J. M. & Fonseca M. L. (coord.) (2011). *Acesso à Habitação e Problemas Residenciais dos Imigrantes em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Mallouf, A. (2009). *Um Mundo Sem Regras*. Lisboa: Difel.

Manchester, J. (2007). *Factors Influencing Evaluation Scope of Coalitions on Formative to Summative Levels* [Em linha], PhD Thesis, Graduate School of The Ohio State University, Ohio. Disponível em: https://etd.ohiolink.edu/!etd.send_file?accession=osu1177688215&disposition=inline [Acesso em 06/12/2014].

Marques, R. & Ferraz, D. (2015). *Governação Integrada e Administração Pública*. Lisboa: INA Editora.

Marques, R. (2005). *Uma Mesa com Lugar para Todos*. Lisboa: Instituto P. António Vieira.

Marques, R. (coord.) et al (2014). *Problemas Complexos e Governação Integrada*. Lisboa: Fórum para a Governação Integrada.

Massey, A. (2011). *International Handbook on Civil Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar.

Mattessich, P., Murray-Close, M. & Monsey, B. R. (2008). *Collaboration – What makes it Work*, 2ª Ed. Minnesota: Fieldstone Alliance.

Mavroudi, E. & Nagel, C. (2016). *Global Migration: Patterns, Processes, and Politics*. London: Routledge.

McCombs, M. (2014). *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, 2ª Ed. Cambridge: Polity Press.

McCulloch, W. (1945). A Heterarchy of Values Determined by the Topology of Nervous Nets. *Bulletin of Mathematical Biophysics* 7, 89-93.

Mendes, F. R. (2005). *Conspiração Grisalha. Segurança Social, Competitividade e Gerações*. Oeiras: Celta Editora.

Merton, R. (1970). *Sociologia: Teoria e Estrutura*. São Paulo: Mestre Jou.

Mintzberg, H. (2010). *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, 4ª Ed. Lisboa: Edições D. Quixote.

Misoczky, M. A. (2003). Da abordagem de sistemas abertos à complexidade: Algumas reflexões sobre seus limites para compreender processos de interação social. *Cadernos EBAPE.BR* 1 (1), 1-17.

Moniz, M. (2012). *Eficácia Percecionada e Resultados de Parcerias Comunitárias* [Em linha], Tese de doutoramento, ISPA-Instituto Universitário. Disponível em: https://www.rcaap.pt/detail.jsp?id=oai:repositorio.ispa.pt:10400.12/1769 [Acesso em: 11/01/2014].

Moreira, J. M. & Alves, A. A. (2010). *Gestão pública e teoria das burocracias: Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública*. Lisboa: INA Editora.

Morin, E. & Le Moigne, J. L. (2009). *Inteligência da Complexidade – Epistemologia e Pragmática*. Lisboa: Instituto Piaget.

Morin, E. (2008). *Introdução ao Pensamento Complexo*, 5ª Ed. Lisboa: Instituto Piaget.

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

Mulgan, G. (2009). *The Art of Public Strategy – Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.

Müller-Seitz, G. (2012). Leadership in Interorganizational Networks: A Literature Review and Suggestions for Future Research. *International Journal of Management Reviews* 14 (4), 428–443.

Narayan, D., Chambers, R., Shah, M. & Petesch, P. (2000). *Voices of the Poor: Crying Outfor Change*. New York: Oxford University Press.

Neves, A. (2010). *Governação Pública em Rede - Uma Aplicação a Portugal*. Lisboa: Edições Sílabo.

Nolan, A. & Nuttall, J. (2013). Integrated Children's Services: Re-Thinking Research, Policy and Practice. *Early Years* 33 (4), 337-340.

Nugent, S. L. (2011). *Building and leading a culture of collaboration: An analisys of the influence of a company's social networking tools on employee collaboration* [Em linha], PhD Thesis, Graduate School of Education and Psychology, Pepperdine University, California. Disponível em: http://gradworks.umi.com/34/87/3487840.html [Acesso em: 06/12/2014].

Nurse, A. (2012). *Delivering Effective Public Services: The Case of Local Area Agreements* [Em linha], PhD Thesis, University of Liverpool. Disponível em: http://repository.liv.ac.uk/7913/ [Acesso em: 26/08/2014].

Oliveira, C., Abranches, M. & Healy, C. (2009). *Manual sobre como implementar um One-stop-shop para a integração dos imigrantes* [Em linha]. Disponível em: www.oss.inti.acidi.gov.pt [Acesso em: 20/05/2013].

Oliver, B. (2007). *Connected Identities: Professional Identity in Transition* [Em linha], PhD Thesis, University of the West of England. Disponível em: http://etheses.whiterose.ac.uk/206/ [Acesso em: 12/01/2014].

Olsen, J. (2005). Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1), 1-24.

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

Osborne, D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review* 16 (4), 349-356.

Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London & New York: Routledge.

Overeem P. & Tholen, B. (2011). After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration. *Administration & Society* 43 (7), 722-748.

Page, E. (2005). Joined-up Government and the Civil Service. In: Bogdanor, V. (Eds.) *Joined-up Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 139-155.

Palmberg, K. (2009). *Complex Adaptive Systems: Properties and Approaches*. Luleå: Luleå Tekniska Universitet.

Paquet, G. (1989). Multiculturalism as National Policy. *Journal of Cultural Economics* 13 (1), 17-34.

Parker, S. & Gallagher, N. (2007). *The Collaborative State – How Working Together Can Transform Public Services*. London: DEMOS.

Parsons, T. (1951). *Social System*. London: Routledge.

Patton, M. Q. (2011). *Developmental Evaluation – Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: The Guilford Press.

Peixoto, J. (2008). Imigração e Mercado de Trabalho em Portugal: Investigação e Tendências. *Revista Migrações - Número Temático Imigração e Mercado de Trabalho* 2, 19-46.

Peixoto, J. (coord.), Marçalo, C. & Tolentino, N. (2011). *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Perrault, E. (2008). *Community-University Interorganizational Collaboration: A Case Study of the Important Factors for Success* [Em linha], PhD Thesis, Faculty of Social Work, University of Calgary. Disponível em: http://sunzi.lib.hku.hk/ER/detail/hkul/4471169 [Acesso em: 06/12/2014].

Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*. New York: Harper and Row.

Pinto, T., Guerra, I., Martins, M. & Almeida, S. (2010). À Tona de Água: Necessidades em Portugal – Tradições e Tendências Emergentes. Lisboa: Tinta da China.

Pires, A. & Miyazaki, M. (2005). *Maus-Tratos Contra Crianças e Adolescentes: Revisão da Literatura para Profissionais da Saúde* [Em linha]. Disponível em: https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/2733.pdf [Acesso em: 02/12/2015].

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

Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: A Survey. *Political Studies Review* 1, 34-49.

Preskill, H. & Gopal, S. (2014). *Evaluating complexity: Propositions for improving Practice* [Em linha]. Disponível em: http://www.fsg.org/publications/evaluating-complexity [Acesso em: 15/05/2015].

Purdy, J. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review* 72 (3), 409-417.

Randma-Liiv, T. (2008). *New Public Management versus the Neo-weberian State in Central and Eastern Europe* [Em linha]. Disponível em: http://www.cuni.

cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf [Acesso em: 14/06/2012].

Rego, H. (2015). Complexidade, Intelligence e Governação. In: Marques, R. & Ferraz, D., (Eds.) *Governação Integrada e Administração Pública*, Lisboa: INA Editora, pp. 29-36.

Reichersdorfer, J. (2011). The Changing Institutionalisation of Integration Policy in Germany. In EON-Ruhrgas Scholarship Conference *The Changing Organisation of the Welfare State - Between Efficiency and Accountability*, University of Potsdam.

Reis, I. (2013). Governança e Regulação da Educação – Perspetivas e Conceitos. *Educação, Sociedade & Culturas* 39, 101-108.

Rhodes, M. & MacKechnie, G. (2003). Understanding Public Service Systems: Is there a Role for Complex Adaptive Systems Theory? *Emergence* 5 (4), 57-85.

Rhodes, R. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the Public Service in Britain. *The Political Quarterly* 65 (2), 138-151.

Rinaudo, C. (1995). *Qu'est-ce qu'un probleme social? Les apports theoriques de la sociologie anglo-saxonne* [Em linha]. Disponível em: https://urmis.revues.org/447 [Acesso em: 19/07/2015].

Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dillemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155-169.

Robbins, S. (1990). *Organization Theory - Structure, Design and Applications*. New Jersey: Prentice-Hall.

Roberts, N. (2014). Lições Aprendidas na Área dos Problemas Complexos. In: Vários (Eds.) *Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas. Atas da Conferência Internacional 11-12 Julho 2014*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 28-39.

Roberts, N. C. (2000). Wicked problems and network approaches to resolution. *International Public Management Review* 1 (1), 1-19.

Roberts, N. C. (2001). Coping with Wicked Problems. In: Jones, L., Guthrie, J. & Steane, P., (Eds.) *International Public Management Reform: Lessons From Experience*, London: Elsevier.

Roberts, N. C. (2010). Spanning "Bleeding" Boundaries: Humanitarianism, NGOs, and the Civilian-Military Nexus in the Post–Cold War Era. *Public Administration Review* 70 (2), 212-222.

Rodrigues, M. (2009). *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal* [Em linha], Tese de Doutoramento, Escola de Economia e Gestão - Universidade do Minho. Disponível em: http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/9879 [Acesso em: 11/01/2014].

Rogers, D. & Whetten, D. (1982). *Interorganizational Coordination: Theory, Research, and Implementation*. Ames: Iowa State University Press.

Rogers-Bell, C. (2009). *Government Department Core Business - Managing the Impact of Potential Conflicts on Regional Development Projects and Programs* [Em linha], PhD Thesis, Southern Cross University, Lismore. Disponível em: http://epubs.scu.edu.au/theses/102/ [Acesso em: 11/01/2014].

Rosa, H. & Scheuerman, W. E. (2009). *High-speed Society: Social Acceleration, Power, and Modernity*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.

Rosário, E., Santos, T. & Lima, S. (2011). *Discursos do Racismo em Portugal: Essencialismo e Inferiorização nas Trocas Coloquiais sobre Categorias Minoritárias*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.

Rubin, H. (2009). *Collaborative Leadership: Developing Effective Partnerships for Communities and Schools*, 2ª Ed. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

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

Sandfort, J. & Milward, H. (2008). Collaborative Service in the Public Sector. In: Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Ring, P. S., (2008) *The Oxford Handbook of Inter-organizational Relations*, Oxford: Oxford University Press, pp. 147-174.

Sanson, A., Havighurst, S. & Zubrick, S. (2011). The Science of Prevention for Children and Youth. *Australian Review of Public Affairs* 10 (1), 79-93.

Santos, J. R. (1999). A propósito das noções de "problema social" e "problema sociológico". In: Vários (Eds.) *Homenagem ao Professor Augusto da Silva*, Évora: Universidade de Évora, Departamento de Sociologia (CIDEHUS), pp. 417-441.

Sardiwal, S. (2011). *Integrating Health and Social Care Provision Via Systems Thinking: A Case Study Analysis* [Em linha], PhD Thesis, London South Bank University. Disponível em: http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.635912 [Acesso em: 11/01/2014].

Sá-Silva, J. R., Domingos de Almeida, C. & Guindani, J. F. (2009). Pesquisa Documental: Pistas Teóricas e Metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais* 1 (1), 1-15.

Scholten, P. & Van Nispen, F. (2008). Building bridges across frames? A meta-evaluation of Dutch integration policy. *Journal of Public Policy* 28, 181-205.

Schulman, S. (2010). *Better Together? A Comparative Study of Joined-Up Pratice and Youth in England and New Zeland* [Em linha], PhD Thesis, Oxford University, Oxford. Disponível em: http://cdn1.inwithforward.com/documents/Better-Together-Sarah-Schulman-PhD-thesis.pdf?mtime=20140922180539 [Acesso em: 14/05/2013].

Scott, D. S. (2004). *Joined-Up Working?: Professionals' Perceptions of Interagency/Interprofessional Working and Support for Children* [Em linha], PhD Thesis, University of East London. Disponível em: http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=25&uin=uk.bl.ethos.532559 [Acesso em: 12/01/2014].

Shaw, D. (2006). *A Tale of Two Health Care Collaborations: A Case Study of Process and Change* [Em linha], Phd Thesis, The Faculty of Heller School for Social Policy and Management, Brandeis University, Massachusetts. Disponível em: http://kauaihwa.org/docs/public/Final-2.pdf [Acesso em: 06/12/2014].

Signoretta, M. & Craglia, M. (2002). Joined-Up in Pratice: A Case-Study of Children's Needs in Sheffield. *Local Government Studies* 28 (1), 59-76.

Silva, M. (1967a). Reflexão sobre o Conceito de Problema Social – I. *Análise Social* V (17), 5-22.

Silva, M. (1967b). Reflexão sobre o Conceito de Problema Social – II. *Análise Social* V (18), 207-230.

Silva, M. (1973). Análise Sistémica, Modelização Social e Planificação. *Análise Social* X (38), 229-268.

Skinns, L. (2005). *Cops, Councils and Crime and Disorder: A Critical Review of Three Community Safety Partnerships* [Em linha], PhD Thesis, University of Cambridge. Disponível em: https://www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/226720 [Acesso em: 11/01/2014].

Snell, J. (2002). Joined-up Government Prerequisite for Success of Children's Initiatives. *Community Care* 1437, 16.

Spånning, A. (2009). *Towards Institutional Stabilization and Development? A Study of Inter-Organizational Cooperation in the Tajik Cotton Industry* [Em linha], PhD Thesis, Karlstad University, Karlstad. Disponível em: http://dspace.mah.se/handle/2043/11722 [Acesso em: 06/12/2014].

Spector, M. & Kituse, J. (2000). *Constructing Social Problems*. London: Transaction Publishers.

Stake, R. E. (1994). Case Studies. In: Denzin, N. & Lincoln, Y., (Eds.) *Handbook of qualitative research*, Newsbury Park: Sage, pp. 236-247.

Stewart, J. L. (2006). *Evidence Based Strategies to Enable Health Promoting Housing and Communities in the Private Sector* [Em linha], PhD Thesis, University of Greenwich. Disponível em: http://gala.gre.ac.uk/6310/1/Jill_Louise_Stewart_2006.pdf [Acesso em: 11/01/2014].

Stoker, G. (2004). *Designing institutions for governance in complex environments: Normative rational choice and cultural institutional theories explored and contrasted*. London: Economic and Social Research Council.

Sullivan, H. & Skelcher, C. (2002). *Working Across Boundaries – Collaboration in Public Services*. New York: Palgrave Macmillan.

Szirom, T., Hyde, J., Lasater, Z. & Moore, C. (2002). *Working together – Integrated Governance* [Em linha]. Disponível em: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan007118.pdf [Acesso em: 16/08/2014].

Talbot, C. (2011). Introduction: Reviewing Experiences from Joined-up Government (JUG) Initiatives. *International Journal of Public Administration* 34 (4), 199-200.

Taplin, D. H. & Clark, H. (2012). *Theory of Change Basics: A Primer on Theory of Change* [Em linha]. Disponível em: http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/ToCBasics.pdf [Acesso em: 24/05/2015].

Thio, A. & Taylor, J. D. (2012). *Social Problems*. Sudbury, MA: Jones & Bartlett Learning.

Thompson, G., Frances, J., Levačić, R. & Mitchell, J. (1991). *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*. London: Sage.

Toffler, A. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.

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

Tomás, M. (2012). *Virtualidades e Fragilidades das Políticas de Integração de Imigrantes: A Realidade do Município do Seixal* [Em linha], Tese de Doutoramento, ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Disponível em: http://hdl.handle.net/10071/6185 [Acesso em: 11/01/2014].

Torres, A. (coord.), Pegado, E., Hilário, A. P., Cruz, R., Penha, A. R., Freitas, A., Sousa, I. & Sarmento, S. (2008). *Estudo de Diagnóstico e Avaliação das Comissões de Protecção de Crianças e Jovens: Relatório Final* [Em linha]. Disponível em: http://www.cnpcjr.pt/CIES-ISCTE-Avalia%C3%A7%C3%A3o%20CPCJ-Relat%C3%B3rio%20Final.pdf [Acesso em: 26/04/2014].

Vandenbroeck, P. (2014). Para além do "Plano": Trabalhar com Problemas Complexos – Tropeçando numa nova era. In: Vários (Eds.) *Problemas Sociais Complexos: Desafios e Respostas. Atas da Conferência Internacional 11-12 Julho 2014*, Lisboa: Fórum para a Governação Integrada, pp. 41-53.

Vangen, S. & Huxham, C. (2010). Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In: Osborne, S., (Eds.) *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 163-184.

Vangen, S. & Huxham, C. (2013). Building and Using the Theory of Collaborative Advantage. In: Keast, R., Mandell, M. & Agranoff, R., (Eds.) *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks*, New York: Taylor and Francis, pp. 51-67.

Varela, F., Maturana, H. & Uribe, R. (1974). Autopoiesis: The Organization of Living Systems, its Characterization and a Model. *Biosystems* 5, 187-196.

Vickerman, P. B. (2004). *The Training of Physical Education Teachers for the Inculusion of Children with Special Educational Needs* [Em linha], PhD Thesis, University of Leeds. Disponível em: http://etheses.whiterose.ac.uk/389/1/uk_bl_ethos_403039.pdf [Acesso em: 11/01/2014].

Vilelas, J. (2009). *Investigação: O Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.

Waddock, S. & Walsh, M. (1999). Paradigm Shift: Toward a Community-University Community of Practice. *International Journal of Organizational Analysis* 7 (3), 244-264.

Wanna, J. (2008). Collaborative Government: Meanings, Dimensions, Drivers and Outcomes. In: O'Flynn, J. & Wanna, J., (Eds.) *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia*, Canberra: ANU ePress, pp. 3-12.

Warmington, P., Daniels, H., Edwards, A., Brown, S., Leadbetter, J., Martin, D. & Middleton, D. (2004). *Interagency Collaboration: A Review of the Literature* [Em linha]. Disponível em: http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf [Acesso em: 08/12/2014].

Watts, M. (2009). *A Systemic Approach to Collaborative Implementation Network Structures: Implementation of Cultural Tourism Products in an English Seaside Context* [Em linha], PhD Thesis, University of Hull. Disponível em: https://hydra.hull.ac.uk/assets/hull:2579a/content [Acesso em: 11/01/2014].

Weber, M. (1978 [1922]). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Williams, B. & van't Hof, S. (2014). *Wicked Solutions - A Systems Approach to Complex Problems* [Em linha]. Disponível em: www.gumroad.com/l/wicked [Acesso em: 20/08/2014].

Williams, P. & Sullivan, H. (2007). *Working In Collaboration: Learning from Theory and Practice* [Em linha]. Disponível em: http://www.wales.nhs.uk/sitesplus/documents/829/Working%20in%20Collaboration%20-%20Learning%20from%20Theory%20and%20Practice.PDF [Acesso em: 20/08/2014].

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

Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.

Wilson, A. & Charlton, K. (1997). *Making Partnerships Work: A Practical Guide for Public, Private, Voluntary and Community Sectors.* New York: The Joseph Rowtree Foundation.

Wilson, R. G. (2012). *Joined-Up or Joining-Up the Joining-Up?: Integration and Overintegration in Health and Social Care* [Em linha], PhD Thesis, University of Newcastle. Disponível em: http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?uin=uk.bl.ethos.606816 [Acesso em: 11/01/2014].

World Economic Forum (2011). *Global Risks 2011* [Em linha]. Disponível em: http://reports.weforum.org/wp-content/blogs.dir/1/mp/uploads/pages/files/global--risks-2011.pdf [Acesso em: 29/11/2012].

World Health Organization (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: 13/06/2012].

Yakavets, N. (2011) *Leadership in Extended Schools: Working in an Inter-Agency Collaborative Context* [Em linha], PhD Thesis, Open University. Disponível em: http://ethos.bl.uk/OrderDetails.do?did=7&uin=uk.bl.ethos.542447 [Acesso em: 11/01/2014].

Yin, R. K. (2009). *Case Study Research Design and Methods*. London: Sage.

Legislação consultada

Decreto-Lei de 27 de maio (1911) do Ministério da Justiça, *Lei de Protecção da Infância*. Diário do Governo, N.º 137, 1316-1331.

Decreto-Lei n.º 189/91 de 17 de maio (1991) do Ministério da Justiça, *Regulação da criação, competência e funcionamento das comissões de protecção dos menores*. Diário da República 1.ª série A, N.º 22, 142.

Decreto-Lei n.º 3-A/96 de 26 de janeiro (1996) da Presidência do Conselho de Ministros, *Instituição do Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas*. Diário da República 1.ª série A, N.º 22, 142.

Decreto-Lei n.º 244/98 de 8 de agosto (1998) do Ministério da Administração Interna, *Entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*. Diário da República 1.ª série A, N.º 182, 3832-3850.

Decreto-Lei n.º 4/2001 de 10 de janeiro (2001) do Ministério da Administração Interna, *Condições de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional*. Diário da República 1.ª série A, N.º 8, 99-127.

Decreto-Lei n.º 251/2002 de 22 de novembro (2002) da Presidência do Conselho de Ministros, *Criação na dependência da Presidência do Conselho de Ministros do Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.* Diário da República 1.ª série A, N.º 270, 7328-7331.

Decreto-Lei n.º 27/2005 de 4 de fevereiro (2005) da Presidência do Conselho de Ministros, *Alteração ao Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de novembro, que cria, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas.* Diário da República 1.ª série A, N.º 25, 874-879.

Decreto-Lei n.º 167/2007 de 3 de maio (2007) da Presidência do Conselho de Ministros, *Lei orgânica do Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, I. P (ACIDI, I.P.)*. Diário da República 1.ª série, N.º 85, 2950-2954.

Decreto-Lei n.º 31/2014 de 27 de fevereiro (2014) da Presidência do Conselho de Ministros, *Lei orgânica do Alto Comissariado para as Migrações, I.P. (ACM, I.P.)*. Diário da República 1.ª série, N.º 41 (27-02-2014), 1656-1660.

Decreto-Lei n.º 159/2015 de 10 de agosto (2015) do Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, *Criação da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens*. Diário da República 1.ª série, N.º 154, 5695-5699.

Decreto Regulamentar n.º 84/2007 de 5 de novembro (2007) do Ministério da Administração Interna, *Regulamentação da Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional*. Diário da República 1.ª série, N.º 212, 8008-8031.

Despacho n.º 31292/2008 de 5 de dezembro (2008) do Ministério da Saúde - Gabinete da Ministra, *Ações da Saúde para Crianças em Risco e o Sistema de Proteção à Infância, Intervenção da Saúde em Crianças com Maus Tratos*. Diário da República 2.ª série, N.º 236, 49207-49231.

Lei n.º 37/81 de 3 de outubro (1981) da Assembleia da República, Lei da Nacionalidade. Diário da República 1.ª série, N.º 228, 2648-2651.

Lei n.º 147/99 de 1 de setembro (1999) da Assembleia da República, *Lei de protecção de crianças e jovens em perigo*. Diário da República 1.ª série A, N.º 204, 6115-6132.

Lei n.º 22/2002 de 21 de agosto (2002) da Assembleia da República, *Autorização ao Governo para alterar o regime que regula a entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, previsto no Decreto-Lei n.º 244/98, de 8 de agosto*. Diário da República 1.ª série A, N.º 192, 5904-5905.

Lei n.º 142/2015 de 8 de setembro (2015) da Assembleia da República, *Segunda alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*. Diário da República 1.ª série, N.º 175, 7198-7232.

Lei Orgânica n.º 2/2006 de 17 de abril (2006) da Assembleia da República, *Quarta alteração à Lei n.º 37/81, de 3 de outubro (Lei da Nacionalidade)*. Diário da República 1.ª série A, N.º 75, 2776-2782.

Portaria n.º 116/97 de 20 de fevereiro (1997) do Ministério da Justiça. *Criação da Comissão de Protecção de Menores da Comarca da Amadora*. Diário da República 1.ª série B, N.º 43, 809.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 193/97, de 3 de novembro (1997) da Presidência do Conselho de Ministros, *Desenvolvimento de um processo interministerial e interinstitucional de reforma do sistema de protecção de crianças e jovens em risco*. Diário da República 1.ª série B, N.º 254, 6015-6017.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003 de 20 de janeiro (2003) da Presidência do Conselho de Ministros, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Diário da República 1.ª série B, N.º 16, 279-287.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007 de 3 de maio (2007) da Presidência do Conselho de Ministros, *Plano de Integração dos Imigrantes*. Diário da República 1.ª série, N.º 85, 2964(2)-2964(23).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/2010 de 17 de setembro (2010) da Presidência do Conselho de Ministros, *II Plano para a Integração dos Imigrantes, 2010-2013*. Diário da República 1.ª série, N.º 182, 4097-4116.

Notas finais / Endnotes

1 Giddens, 2001
2 Judt, 2010
3 Castells, 1999
4 Rosa & Scheuerman, 2009
5 Andersen & Taylor, 2007
6 Cilliers, 1998; Morin & Le Moigne, 2009
7 McCombs, 2014
8 Rittel & Webber, 1973
9 Devaney & Spratt, 2009
10 6 et al, 2002
11 Giddens, 1998; Giddens, 2002; Toffler, 1990
12 Goldsmith & Eggers, 2004
13 Mulgan, 2005
14 Giddens, 2002
15 6 et al, 2002
16 Rhodes & MacKechnie, 2003
17 Conklin & Weil, 2007
18 Gray, 1989
19 Ansell & Gash, 2008; Australian Public Service Commission, 2007
20 Halligan, Buick & O'Flynn, 2012
21 Huxham & Vangen, 2005
22 Araújo, 2007; Madureira & Rodrigues, 2006
23 Caldas, 2013
24 Sullivan & Skelcher, 2002
25 Osborne & Gaebler, 1992
26 Mendes, 2005
27 Santos, 1999; Silva, 1967a
28 Silva, 1967a: 9
29 Santos, 1999: 11
30 Leon-Guerrero, 2005; Rinaudo, 1995; Thio & Taylor, 2012
31 Silva, 1967a: 6
32 Leon-Guerrero, 2005
33 Thio & Taylor, 2012
34 idem: 73
35 Santos, 1999

36 Silva, 1967a: 7
37 Silva, 1967b: 209
38 Pinto et al, 2010
39 Australian Public Service Commission, 2007
40 Vandenbroeck, 2014
41 Chapman, 2004; Conklin, 2006
42 Bjørgo & Røiseland, 2013; Palmberg, 2009
43 Grint, 2008
44 Rittel & Webber, 1973
45 Allen et al, 2013; Batie & Schweikhardt, 2010; Grint, 2008; Rego, 2015; Vandenbroeck, 2014
46 Rittel & Webber, 1973: 161
47 Veiga & Bronzo, 2014
48 Veiga & Bronzo, 2014
49 Devaney & Spratt, 2009; Karré et al, 2012; Karré et al, 2013; Kettl, 2006; Paquet, 1989; Reichersdorfer, 2011; Scholten & Van Nispen, 2008; Wanna, 2008
50 Arcarazo & Wiesbrock, 2015; Mavroudi & Nagel, 2016
51 Rittel & Webber, 1973
52 Marques, 2005
53 Malheiros & Esteves (coord.), 2013
54 Peixoto, 2008
55 Malheiros & Fonseca (coord.), 2011
56 Rosário et al, 2011
57 Cerdeira et al, 2013
58 Peixoto et al, 2011
59 Carvalhais & Oliveira, 2015
60 Oliveira, Abranches & Healy, 2009
61 Bessell & Gal, 2009; Bovaird & Löffler, 2003; Caron & Serrell, 2009; Devaney & Spratt, 2009; Hayden & Jenkins, 2014; Nolan & Nuttall, 2013; Sanson et al, 2011; Waddock & Walsh, 1999
62 CNPCJR, 2011; Despacho n.º 31292/2008
63 Devaney & Spratt, 2009
64 CNPCJR, 2011; Despacho n.º 31292/2008; Gomes et al, 2002; Pires & Miyazaki, 2005
65 CNPCJR, 2011
66 CNPCJR, 2011

67 CNPCJR, 2011
68 CNPCJR, 2011
69 idem: 8
70 Rittel & Webber, 1973
71 Conklin, 2006
72 idem: 2
73 Kunz & Rittel, 1970
74 Conklin, 2006
75 Conklin, 2006
76 idem: 36
77 Warmington et al, 2004
78 Roberts, 2010
79 Australian Public Service Commission, 2007
80 Heifetz, 1994
81 Beinecke, 2009
82 Grint, 2008
83 Allen et al, 2013
84 Adler, 2005: 10
85 Chapman, 2004
86 Morin, 2008
87 Silva, 1973: 231
88 idem: 42
89 Ferreira et al, 2011
90 Castellani & Hafferty, 2009
91 Ferreira et al, 2011
92 Bertalanffy, 1972: 410
93 idem: 417
94 Parsons, 1951: 3
95 ibidem: 15
96 Ferreira et al, 2011
97 Morin, 2008
98 idem: 20
99 idem: 51
100 idem: 100
101 idem: 118
102 Hartzog, 2004
103 Batie & Schweikhardt, 2010

104 Guerra, 2006: 9
105 Cilliers, 2004
106 Klijn, 2008
107 Hartzog, 2004
108 Friedman, 2006
109 Allen et al, 2013
110 Haynes, 2015b
111 Chapman, 2004
112 Jones, 2003
113 Fromm, 2004: 11
114 Hartzog, 2004
115 Varela et al, 1974
116 Fromm, 2003: 8
117 Palmberg, 2009
118 Palmberg, 2009
119 Eppel et al, 2011
120 Bjørgo & Røiseland, 2013; Goldsmith, 2010
121 idem: 17
122 idem: 41
123 idem: 48
124 Kovács, 2006: 42
125 Massey, 2011: 8; Weber (1978 [1922])
126 Weber, 1978 [1922]
127 Barberis, 2011: 14
128 Weber, 1978 [1922]: 1002
129 Barberis, 2011; Robbins, 1990
130 Merton, 1970
131 Merton, 1970: 275
132 idem: 277
133 idem: 279
134 Bernoux, 1985
135 Weber, 1978 (1922)
136 Bernoux, 1985; Kennedy, 1993
137 Bernoux, 1985
138 Emery & Trist, 1960
139 Bilhim, 2006
140 Ferreira et al, 2011

141 Mintzberg, 2010
142 Pfeffer & Salancik, 1978
143 Katz & Kahn, 1978
144 Gajdyschek, 2003
145 Adler, 2011: 3
146 Barberis, 2011
147 Olsen, 2005; Rhodes,1994
148 Corte-Real 2015; Pollitt & Bouckaert, 2011
149 Randma-Liiv, 2008
150 Gruening, 2001: 1
151 Lane, 2000
152 Osborne, 1993: 356
153 Osborne & Gaebler, 1992
154 Osborne & Gaebler, 1992: XVIII
155 Drechsler, 2009; Gruening, 2001
156 Araújo, 2007; Head & Alford, 2008
157 Madureira & Rodrigues, 2006
158 Politt & Bouckaert, 2011
159 Lane, 2000: 307
160 Christensen, 2015; Overeem & Tholen, 2011
161 Christensen, 2015: 14
162 Sullivan & Sckelcher, 2002
163 ibidem: 144
164 Head & Alford, 2008; Karré et al, 2012
165 Samier, 2005
166 Du Gay, 2000: IX
167 Fenger & Bekkers, 2012
168 Rhodes & MacKechnie, 2003
169 Dunleavy et al, 2005
170 Gray, 1989: XVIII
171 Lawrence et al, 1999: 481
172 idem: 4
173 idem: 4
174 idem: 251
175 Lotia & Hardy, 2008
176 Mattessich et al, 2008
177 2010: XIX

178 Gray, 1989: 21
179 Roberts, 2001
180 Parker & Gallagher, 2007; Sandfort & Milward, 2008
181 Sullivan & Skelcher, 2002
182 Linden, 2010
183 idem: 60
184 Sullivan & Skelcher, 2002
185 Kenis & Oerlemans, 2008
186 Gray, 1989
187 Gray, 1989
188 Linden, 2010
189 Allen et al, 2013
190 Majumdar, 2006
191 Warmington et al, 2004
192 Gray, 1989
193 Bardach, 1998
194 Sandfort & Milward, 2008
195 Wanna, 2008
196 Linden, 2010
197 idem: 35
198 Vangen & Huxham, 2013
199 Vangen & Huxham, 2010
200 Vangen & Huxham, 2010
201 Huxham & Vangen, 2005
202 Vangen & Huxham, 2010
203 Vangen & Huxham, 2013
204 Vangen & Huxham, 2010: 179
205 Williams & Sullivan, 2007
206 Vangen & Huxham, 2003
207 Vangen & Huxham, 2013
208 Vangen & Huxham, 2010: 180
209 Emerson et al, 2011: 2
210 idem: 544
211 idem: 409
212 Emerson et al, 2011: 9
213 Gray, 1989: 112
214 Klijn, 2008: 120

215 Gray, 1989; Huxham & Vangen, 2005; Sandfort & Milward, 2008
216 Allen et al, 2013
217 idem: 624
218 Goldsmith & Eggers, 2004
219 Ferlie et al, 2011; Klijn, 2008
220 Neves, 2010
221 Bogdanor, 2005; Dunleavy, 2010; Mulgan, 2009; National Audit Office, 2001) ou Holistic governance (6 et al, 2002), Whole-of-Government approach (Christensen & Laegreid, 2007
222 Osborne, 2010
223 Szirom et al, 2002
224 Bakvis & Juillet, 2004a, 2004b; Ferguson, 2009
225 Osborne, 2010
226 6, 2004; 6, 2005; 6 et al, 2010; Bevir & O'Brien, 2001; Clark, 2002; Ling, 2002
227 Christensen, 2015; Halligan et al, 2011, 2012; Ling, 2002; Talbot, 2011
228 idem: 618
229 Cabinet Office, 1999: 5
230 Karré, 2012
231 Christensen, 2015
232 6 et al, 2002; Bogdanor, 2005; Mulgan, 2009
233 Sandfort & Milward, 2008
234 Cope & Goodship, 1999
235 Halligan et al, 2012
236 Colgan et al, 2014; Pollitt, 2003
237 Ling, 2002
238 Madureira & Rodrigues, 2006: 157
239 6, 2005; Karré et al, 2012; Mulgan, 2005
240 WHO, 2010
241 Mulgan, 2009
242 Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003; Rego, 2015
243 Hood, 2005: 27
244 6, 2005: 48
245 6 et al, 2002
246 Colgan et al, 2014
247 Haynes, 2015b
248 Thompson et al, 1991
249 Müller-Seitz, 2012

250 McCulloch, 1945
251 Allen et al, 2013
252 Hartzog, 2004: 300
253 Colgan et al, 2014
254 Rubin, 2009
255 Archer & Cameron, 2009
256 Hurley, 2011
257 Hurley, 2011
258 Hurley, 2011
259 Christensen & Laegreid, 2012
260 Jackson & Stainsby, 2000
261 Klijn, 2008
262 Allen, 2006; Pollitt, 2003
263 Klijn, 2008
264 Warmington et al, 2004
265 Batie & Schweikhardt, 2010
266 Sullivan & Skelcher, 2002
267 Connell & Kubisch, 1998: 16
268 Brest, 2010
269 Taplin & Clark, 2012: 1
270 idem: 8
271 Sullivan & Skelcher, 2002
272 Preskill & Gopal, 2014
273 Patton, 2011
274 idem: 1
275 Gamble, 2008
276 Patton, 2011
277 Patton, 2011: 26
278 El Ansari et al, 2001
279 Davies, 2009
280 Karré et al, 2012
281 6, 2005; Flynn, 2011
282 Hood, 2005: 25
283 Mulgan, 2005: 181
284 Haynes, 2015a: 17
285 Page, 2005
286 Leutz, 1999

287 Hood, 2005
288 Colgan et al, 2014: 205
289 idem: 20
290 Weber, 1978 [1922]: 987
291 Adler, 2011; Dunn & Miller, 2007
292 Neves, 2010
293 Bilhim, 2013
294 Carapeto & Fonseca, 2006
295 6 et al, 2002; Fenger & Bekkers, 2012
296 Palmberg, 2009
297 Hopkins, Couture & Moore, 2001; Sandfort & Milward, 2008
298 Roberts, 2000
299 Eppel et al, 2008; Keast, 2011
300 Emerson et al, 2011
301 Huxham & Vangen, 2005
302 Archer & Cameron, 2009; Chrislip, 2002; Christensen & Laegreid 2012; Hurley, 2011; Linden, 2010; Ling 2002; Rubin, 2009; entre outros
303 Linden, 2010: 91
304 Williams & Sullivan, 2007
305 idem: 77
306 Colgan et al, 2014
307 McCulloch, 1945
308 Allen et al, 2013
309 Linden, 2010
310 Marques et al, 2014
311 Oliveira et al, 2009
312 Fonseca & Louro, 2015: 145
313 Eppel et al, 2008
314 Gray, 1989
315 Fonseca & Louro, 2015
316 CNPCJR, 2014
317 Mattessich et al, 2008
318 OCDE, 2009
319 Linden, 2010
320 Sullivan & Skelcher, 2002
321 Karré et al, 2012
322 Preskill & Gopal, 2014

323 Politt & Bouckaert, 2011
324 Sullivan & Skelcher, 2002
325 Ansell & Gash, 2008
326 Kenis & Oerlemans, 2008; Linden, 2010
327 Hurley, 2011
328 Jackson & Stainsby, 2000
329 Huxham & Vangen, 2005
330 6 et al, 2002; Karré et al, 2012; Mulgan, 2005; Page, 2005; Sullivan & Sckelcher, 2002
331 Huxham & Vangen, 2005
332 Rittel & Webber, 1973
333 Mattessich et al, 2008
334 Bilhim, 2013
335 Chamusca, 2013; Ferrão, 2010
336 Guerra, 2006
337 Reis, 2013
338 Guerra, 2006: 16
339 idem: 259
340 idem: 2
341 idem: 2
342 idem: 2
343 COM, 2003: 615
344 2013:37:00
345 idem: 171
346 Sandfort & Milward, 2008
347 Keast, 2011: 222
348 Sandfort & Milward, 2008
349 Vilelas, 2009; Yin, 2009
350 Creswell, 2009: 14
351 Creswell, 2009
352 2003:02:00
353 Yin, 2009
354 Yin, 2009: 13
355 Gerring, 2007
356 Yin, 2003: 4
357 1994: 241
358 Guerra, 2006

359 Guerra, 2006
360 Sá-Silva et al, 2009
361 Mattessich et al, 2008
362 idem
363 Alsalem, 2010; Bainbridge, 2011; Gruen, 2013; Manchester, 2007; Nugent, 2011; Perrault, 2008; Shaw, 2006; Spånning, 2009
364 Mattessich et al, 2008
365 Christensen et al, 2007: 111
366 Snell, 2002: 16
367 Signoretta & Craglia, 2002: 59
368 Dunleavy, 2010
369 2006; 2008
370 Oliveira et al, 2009
371 Torres et al, 2008
372 2009: 176
373 Macpherson, 2003
374 Brady, 2005; Davis, 2011; Gillen, 2011; Oliver, 2007; Scott, 2004
375 Hastings, 2008
376 Barratt, 2006; Branicki, 2008
377 Dhillon, 2004
378 Vickerman, 2004
379 Stewart, 2006
380 Bovill, 2005
381 Sardiwal, 2011; Wilson, 2012
382 Hayton, 2013
383 Barratt, 2006; Branicki, 2008; Geddes, 2010; Skinns, 2005
384 Yakavets, 2011
385 Watts, 2009
386 Ayres, 2001; Barton, 2010; Rogers-Bell, 2009
387 Ellerton, 2014; Johnson, 2004
388 Lever, 2008; Nurse, 2012
389 Yakavets, 2011
390 Huxham & Vangen, 2005
391 Carreira, 2013; Moniz, 2012
392 Costa, 2011
393 Tomás, 2012
394 Alves, 2010

395 André, 2013; Cabral, 2005; Coelho, 2014
396 Neves, 2010
397 Rodrigues, 2009
398 Neves, 2010
399 André, 2013
400 Moniz, 2012
401 Moniz, 2012: v
402 Marques et al, 2014
403 Marques & Ferraz (org), 2015

“Governação integrada é um processo sustentável de construção, desenvolvimento e manutenção de relações interorganizacionais de colaboração, para gerir problemas complexos, com eficácia e eficiência.”

Govint

Fórum para a Governação Integrada

promotores

Câmara Municipal lisboa

SANTA CASA Misericórdia de Lisboa. Por boas causas.

CIG Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género

Fundação Montepio valores que nos unem

Fundação Nossa Senhora do Bom Sucesso

apoio institucional

REPÚBLICA PORTUGUESA MINISTRA DA PRESIDÊNCIA E DA MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

REPÚBLICA PORTUGUESA MINISTRO DO TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

secretariado executivo

IPAV Instituto Pe. António Vieira