

# Problemas complexos e governação integrada

Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores





**PROBLEMAS  
COMPLEXOS  
E GOVERNAÇÃO  
INTEGRADA**

**Edição Fórum para a Governação Integrada**

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

**Pré-Impressão & Impressão** Alves & Albuquerque Artes Gráficas

**ISBN** 978-972-99721-3-3

Secretariado Executivo do Fórum para a Governação Integrada

Travessa das Pedras Negras n.º 1 4.º andar 1100-404 Lisboa

[www.forumgovernacaointegrada.pt](http://www.forumgovernacaointegrada.pt)

# Problemas complexos e governação integrada

Rui Marques (coordenador)

Carla Martingo; Francisca Assis Teixeira; Madalena Saldanha; Nuno Guedes; Patrícia Boura; Pedro Góis; Pedro Mira Vaz

Uma iniciativa

**Govint**

Fórum para a Governação Integrada

Promotores

 FUNDACÃO CALOUSTE GULBENKIAN

 **Montepio**  
Valores que crescem contigo.

**SANTA CASA**  
Ministério de São João. Por boas causas.

 GOVERNO DE PORTUGAL

MINISTÉRIO ADELANTADO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 **lisboa**

 **IPAV**  
Associação de Profissionais de Apoio à Vida

 **BRAGA**  
MUNICÍPIO

## *Ficha técnica*

Esta publicação resulta do sumário executivo, dos capítulos “Problemas sociais complexos” e “Governança integrada”, bem como do Roteiro de propostas do relatório “Portugal 2020: Como fazer funcionar governança integrada?”, realizado pelo Inst. P. António Vieira, com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian e do Ministro Adjunto e do Desenvolvimento Regional.

Desta dinâmica resultou a constituição em 2014, do Forum para a Governança Integrada no âmbito do qual surge esta edição.

## *Nota de abertura*

Num tempo marcado pela complexidade, com uma enorme frustração pela ausência de soluções definitivas para os principais problemas sociais e o condicionamento da crescente escassez de recursos, impõe-se o desafio de procurar novos caminhos.

Um conjunto de instituições públicas e privadas – Fundação Calouste Gulbenkian, Fundação Montepio, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa, Câmara Municipal de Braga, Instituto P. António Vieira, com o apoio do Ministro-adjunto e do Desenvolvimento Regional – decidiram desenvolver um projecto de mobilização da sociedade portuguesa para uma nova abordagem aos problemas sociais complexos, através de um modelo de governação integrada, de matriz colaborativa, transversal, que envolva Estado e sociedade civil.

Nesse contexto, o Forum para a Governação Integrada tem vindo a desenvolver um programa de ação que incluirá eventos, como a recente Conferência Internacional “Problemas sociais complexos”, revisão de literatura da especialidade, levantamento de boas práticas e benchmarking internacional, identificação de necessidades formativas, acompanhamento de projetos-piloto, a realização de investigação aplicada e uma coleção de publicações.

A presente publicação permite, de uma forma muito sumária, identificar o essencial do tema que mobiliza o Forum. Com o sumário executivo do Estudo realizado no final de 2013, podemos ter uma síntese da razão de ser do projeto, nomeadamente a caracterização dos problemas complexos, bem como da governação integrada e dos seus fatores críticos de sucesso. Entendemos publicar também um outro produto apresentado em 2013 – o roteiro para o desenvolvimento de governação integrada – para sublinhar, desde o início, a importância que se atribui ao sentido pragmático da ação do Forum para a governação integrada.

Ambicionamos uma ação consequente, capaz de contribuir para abrir novos horizontes de maior eficiência e eficácia na resolução de problemas sociais complexos. Esta publicação pretende contribuir para esse fim.

*Rui Marques*

# *Problemas sociais complexos e governação integrada*

## *(Sumário executivo)*

### *O desafio dos problemas sociais complexos.*

1. Os problemas mais complexos das sociedades contemporâneas (*wicked problems*) constituem um desafio persistente, apesar do desenvolvimento de novas respostas sociais quer do Estado, quer da Sociedade civil. Desemprego, pobreza, exclusão social, maus-tratos a crianças e jovens, isolamento dos idosos, ou noutra esfera, a segurança nacional, as alterações climáticas, o *cluster* do mar ou a gestão das cidades são exemplos evidentes.
2. Os problemas complexos são difíceis de definir com rigor, evidenciam interdependências e multi-causalidade, atravessam fronteiras organizacionais, são socialmente complexos, não têm solução clara e as soluções tentadas registam falhas crónicas e podem gerar novos problemas.

### *A resposta burocrática tradicional em “silos”...*

3. As respostas sociais a estes problemas estão ainda muito condicionadas por uma visão burocrática das organizações, marcada pela estrutura em “silo”, com fronteiras bem definidas, divisão rígida do trabalho, modelo hierárquico de autoridade e hegemonia de rotinas e procedimentos, valorizando sobretudo processos, mais do que resultados. Este modelo tem baixa integração e enormes resistências à coordenação e cooperação que atravesse fronteiras.

### *...e a fragmentação da Nova Gestão Pública.*

4. Foram tentadas outras abordagens, como a Nova Gestão Pública, que valorizava muito a “governação empreendedora”. No entanto, apesar de alguns avanços (p. exº., no maior foco no “cliente”), os resultados foram

pobres e sobretudo conduziram a uma fragmentação, com aumento da incapacidade de coordenação.

### *A ascensão da “governação em rede”*

5. Em simultâneo foi-se consolidado o conceito de “sociedade em rede” e consequentemente, o de “governação em rede”, com potencialidades de inovação, cooperação, flexibilidade, rapidez e descentralização.

### *Definição da GovInt*

6. A estas teses sucedeu-se a visão da governação integrada (GovInt), impulsionada sobretudo a partir da transição de século, no contexto dos países anglo-saxónicos. É definida como “...*uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada (...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente, tendo em vista um objetivo comum*” (Bogdanor, 2005).

### *Da partilha de informação à fusão*

7. A GovInt expressa-se num gradiente de menor a maior integração, da simples partilha de informação, à cooperação, à colaboração e até, nalguns casos, à fusão. Não é um caminho simples, nem fácil, mas parece ser o modelo mais adequado à sociedade em rede e aos seus problemas complexos.

### *Não se tem GovInt por decreto*

8. Não chega, no entanto, enunciar, decretar ou criar estruturas de GovInt. Se nada mais for feito, o resultado pode ser profundamente frustrante, pois leva a um desajustamento total entre o modelo enunciado e uma cultura organizacional antagónica (burocrática), que está profundamente enraizada.

## *Um novo “software organizacional”*

9. É necessário trabalhar uma nova cultura organizacional, com novos métodos e novas competências. Há que desenvolver um novo “software organizacional” que não bloqueie e que promova GovInt.

## *Aplicabilidade da GovInt*

10. Este modelo organiza a sua abordagem em torno de temas, territórios, públicos-alvo ou serviços integrados, sendo claro que em algumas áreas não se justifica pensar em GovInt. É importante, pois, discernir quando se justifica GovInt ou quando é inadequado forçar esse modelo.

## *Saber escolher as prioridades*

11. É reconhecido que não é possível GovInt em tudo, a todo o tempo. É viável ter (a) GovInt em tudo, durante um curto período (tipicamente uma catástrofe ou guerra) ou (b) GovInt em alguns temas/territórios, durante todo o tempo (áreas temáticas prioritárias, com problemas complexos). Neste contexto, é essencial saber escolher bem as prioridades para projetos de GovInt.

## *Líderes e mediadores*

12. Na GovInt, as pessoas fazem a diferença. O perfil dos líderes e dos mediadores (*boundary-spanners*) é exigente, sobretudo em competências transversais que gerem confiança e reforcem laços entre os parceiros.

## *Os bloqueios à GovInt*

13. Os principais bloqueios à GovInt resultam da pesada herança da cultura burocrática, dificilmente desmantelável, a que se acrescenta a proteção da “minha quinta”, do “meu orçamento”, o medo de perder poder ou a falta de conhecimento sobre uma visão global dos problemas complexos. Também a desconfiança militante, a gestão de interesses e o espaço de expressão de protagonismos não facilitam.

## *Conflitos entre curto e longo prazo*

14. A contradição entre a exigência de resultados a curto prazo, decorrente de ciclos políticos curtos, e a necessidade de um período longo para obter resultados visíveis, fruto da GovInt, constitui um constante ponto de conflito nesta abordagem.

### *“Uma perda de tempo...”*

15. Ainda assim, há que ter em conta as críticas feitas a este modelo, entre as quais se inclui o excessivo consumo de tempo e de energia, a dificuldade em obter resultados a curto-prazo, a complexificação de processos, decorrente do surgimento de novas estruturas transversais, a dificuldade de avaliação e de quadros de responsabilização.

## *Maior eficácia e eficiência*

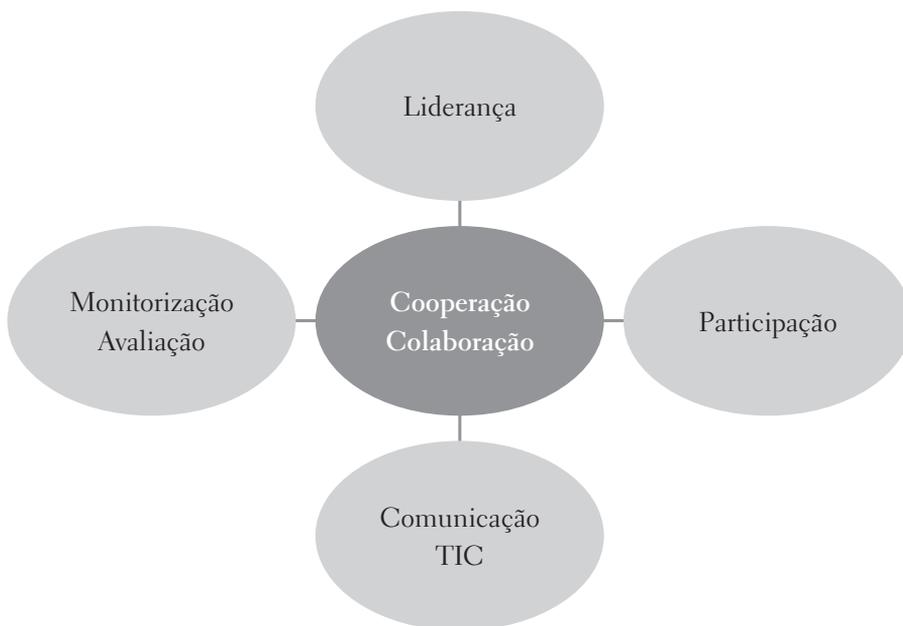
16. Tendo consciência destes obstáculos e críticas, é importante ter presente que a GovInt só se afirma, em termos pragmáticos, porque pressupõe maior eficácia na resolução dos problemas complexos, bem como maior eficiência na utilização de recursos escassos. Esse é o argumento decisivo que leva decisores políticos a optarem por este caminho, particularmente em períodos críticos cuja exigência é “fazer melhor, com menos”.

## *Fazer o que está certo*

17. Mas a estes argumentos pragmáticos, pode ser adicionada uma perspetiva altruísta. A GovInt justifica-se também pela necessidade de um melhor serviço aos cidadãos, pela valorização do trabalho conjunto, pela vontade de aprender com outros e por fazer o que está certo.

## *Por onde passa o sucesso da GovInt*

18. Nos fatores críticos de sucesso foi possível identificar um eixo nuclear e quatro pilares para o seu desenvolvimento:



## *Governança colaborativa*

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

## Confiança

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

## Lideranças mobilizadoras e inspiradoras.

21. A liderança para a GovInt exige alinhar renovação estratégica, arquitetura de estrutura e de processos e cultura organizacional, em torno do conceito de um modelo colaborativo, que visa maior eficácia e eficiência na resolução de problemas complexos. Importa nesta dinâmica ter líderes que sejam capazes de mobilizar e inspirar, de fazer pontes e de criar um sonho, no quadro de modelos organizacionais com maior exigência de flexibilidade, agilidade, versatilidade, velocidade e qualidade no trabalho das suas equipas.
22. Note-se que a mudança no sentido da governação integrada não implica necessariamente uma liderança única a partir das hierarquias tradicionais. A necessidade de envolvimento de um coletivo implica, portanto, uma abertura à totalidade das partes interessadas (*stakeholders*).

## Importância da participação e apropriação

23. A promoção da participação é exigente e tem ciência. A coordenação de diversas organizações envolvidas na implementação de políticas públicas implica torná-las unidades/partes de um sistema que estabeleça uma rede de relações, de modo a alcançar os objetivos/efeitos desejados. Por isso, a mudança para a GovInt ensina-se, aprende-se, estimula-se e treina-se.
24. A mudança ocorrerá de forma vantajosa com contributos de todos aqueles que estão interessados nela. A inclusão de todos, sejam utentes, clientes, fornecedores, utilizadores de serviços ou prestadores de serviços deve ser complementada também pelo conhecimento com origem nos sectores produtores de conhecimento especializado (universidades, centros de investigação, peritos...).

## *Comunicar para dentro e para fora*

25. Em todo o processo de GovInt, a comunicação interna joga um papel essencial. Quando deficiente ou inexistente é uma das principais causas de fracasso deste modelo. É fundamental saber traduzir diferentes códigos e valores pessoais e organizacionais, tornar claras as mensagens, partilhá-las, criar canais de interação e de diálogo na comunicação intra e inter-instituições.
26. A execução de boa estratégia de comunicação externa é também vital, quer para a justa apresentação de contas aos cidadãos, quer para o essencial apoio público que projetos de GovInt necessitam.

## *TIC, aliadas insubstituíveis*

27. A GovInt tem nas tecnologias de informação e comunicação, aliadas preciosas. Desde logo porque permitem uma existência em rede, viabilizando a gestão de mais informação, mas também uma melhor e mais rápida gestão dessa informação.
28. As TIC neste domínio viabilizam a colaboração para o conhecimento, para a decisão e para a execução entre parceiros de governação integrada. Permitem também, para fora da parceria, a informação, a credenciação/autenticação, um acesso generalizado a serviços e a comunicação aberta ou dirigida.
29. Para que as TIC possam ser verdadeiramente úteis a processos de GovInt, devem ser tidos em conta aspetos como a gestão da mudança, o redesenho de processos, a propriedade dos sistemas de TI ou a privacidade.

## *Sem avaliação não há GovInt viável*

30. O quarto pilar de sustentação de um modelo colaborativo é, habitualmente, pouco considerado, mas decisivo. A monitorização e a avaliação assumem particular relevância para um modelo focado na eficácia e na eficiência, como é o da GovInt.

31. A avaliação da Govint implica um faseamento sequencial *ex ante*, *on going* e *ex post*. Devem ser consideradas, para além da avaliação externa, dimensões como a auto-avaliação, a avaliação conjunta, a avaliação inter-pares em diferentes níveis de atuação (local-regional, nacional, supra-nacional), numa avaliação integrada que contemple e avalie actores, políticas, processos e metas.

### *...E daqui sairá um roteiro prático*

32. Toda a análise produzida neste documento de trabalho pretende contribuir para um roteiro que apoie decisores políticos e técnicos na implementação de modelos de governação integrada. Para isso, optou-se por considerar cinco eixos distintos de ação (ver anexo):
- a. Eixo político
  - b. Eixo técnico-institucional
  - c. Eixo “pessoas”
  - d. Eixo “comunicação”
  - e. Eixo “avaliação”

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

33. A GovInt não é nova em Portugal. Várias instituições, em distintos projetos, têm desenvolvido trabalho significativo neste domínio, como mostram várias experiências (Rede Social, Comissões de Protecção de Crianças e Jovens em Risco, Centros Nacionais de Apoio ao Imigrantes, Programa Escolhas, ...). É a partir dessa realidade concreta que devemos aprender, de uma forma indutiva, quais os caminhos certos a percorrer. Seguramente aprenderemos com estes casos que não sendo a GovInt um desafio fácil, nem chave de soluções instantâneas, é o modelo mais adequado de resposta aos problemas complexos do nosso tempo.

# Os problemas complexos (*wicked problems*)

## Conceito

Os problemas sociais mais complexos das sociedades contemporâneas, como o desemprego, a pobreza, o isolamento dos idosos, a criminalidade ou os maus-tratos a crianças e jovens, persistem perante uma evidente dificuldade das instituições públicas e privadas em encontrar uma resposta social adequada.

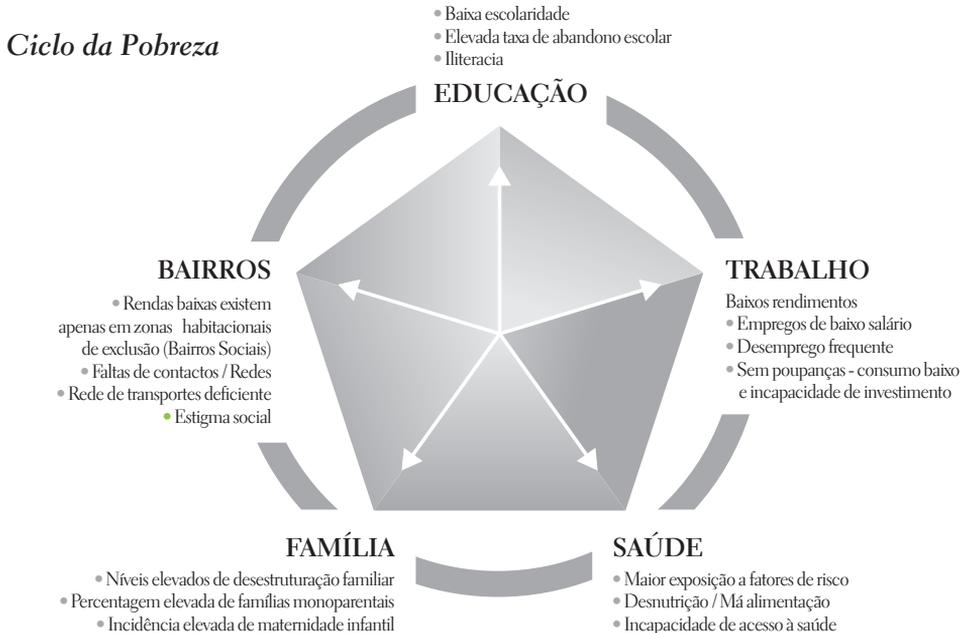
A crescente diversificação dos problemas sociais, bem como a sua complexificação, coloca novos desafios. São provocados por múltiplas causas, nem todas evidentes, com processos de desenvolvimento diferentes e várias consequências. Na literatura internacional surge persistentemente a referência a “*wicked pro-*



blems” desde que Rittel e Webber, em 1973, propuseram pela primeira vez este conceito que evidenciava que os problemas de planeamento social não podiam ser tratados com sucesso através de abordagens lineares clássicas. Na área social estão identificados múltiplos problemas complexos. Em todos eles é possível identificar claramente os traços de “wicked problems” acima descritos.

A título de exemplo, tratar da integração de imigrantes numa sociedade de acolhimento é colocar na agenda não só a temática do trabalho, mas também a da habitação, da segurança social, da educação, da cultura, da religião, entre outras. E nas consequências temos desde histórias de pleno sucesso até exemplos de total fracasso de integração. O mesmo se verifica com a necessidade de proteção de crianças e jovens em risco, nas suas múltiplas dimensões que vão da saúde, à justiça, da segurança social à educação. Torna-se recorrente que “cada caso é um caso” e que a especificação de cada situação social conduz à morte da estandardização das soluções pré-formatadas e universais.

Um outro exemplo evidente é a pobreza. Quando se olha para o ciclo da pobreza, com as suas múltiplas dimensões e interações, percebe-se bem o conceito de um problema complexo:



Esta descrição de “problemas complexos” não se limita no entanto à esfera social. Em muitas outras áreas, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, à política do mar, das alterações climáticas à gestão das cidades, multiplicam-se as evidências de problemas complexos, perante os quais soluções lineares não se adequam.

Sabemos que vivemos a era do risco e da insegurança: risco ecológico, social e global (Giddens, 2001) e insegurança económica, política e física (Judt, 2010). Neste contexto pós-moderno em que se acrescenta a esta configuração, entre outros traços, a velocidade, a turbulência, os ciclos curtos, a diversidade e a complexidade, essas dificuldades de resposta aos principais problemas sociais, retroalimentam o sentimento de insegurança e a noção de risco, numa espiral negativa.

Agravando esta dificuldade, as sociedades do século XXI vivem em permanente mudança (Toffler, 1990; Giddens, 1998; Giddens, 2002) que é muito mais rápida do que a mudança adaptativa com que as instituições lhe respondem. As respostas aos principais problemas sociais do nosso tempo estão condicionadas por essa dinâmica a duas velocidades (Goldsmith e Eggers, 2004). Assemelham-se, muitas vezes, a um puzzle em construção, que se baseia em imagens em movimento, onde a conjugação das peças é permanentemente colocada em crise pela mudança da imagem de referência.

Dessa forma, o encontro entre os problemas e as respostas no domínio social é cada vez mais difícil de gerir com eficácia<sup>1</sup> e eficiência<sup>2</sup>. Apesar de existirem diferentes respostas institucionais por parte do sector público e do sector privado (com e sem fins lucrativos) estas, muitas vezes, sobrepõem-se, estão desfocadas, são incompletas e, sobretudo, revelam-se incapazes de lidar, de uma forma integrada, com esses problemas sociais. Surge, por isso, um permanente apelo a maior coordenação.

---

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

<sup>2</sup> 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”.

## *Respostas sociais: Silos vs Redes*

As respostas sociais, principalmente as de natureza estatal, estão ainda fortemente condicionadas por uma visão burocrática das organizações. Características como a sobrevalorização do carácter legal das normas e regulamentos, da formalidade das comunicações, da divisão rígida do trabalho, de um modelo hierárquico de autoridade e hegemonia de rotinas e procedimentos, são alguns dos traços que evidenciam este carácter burocrático (Giddens, 2002).

Em consequência, a sua grelha de avaliação situa-se essencialmente ao nível dos processos e da organização, sendo mínima a valorização dos resultados, entendidos como resolução dos problemas sociais. Se esta dinâmica burocrática era positiva e adequada à realidade social na transição do século XIX/XX, hoje choca frontalmente com a natureza e as condicionantes do século XXI.

Os problemas complexos, recordemos, são essencialmente horizontais, transversais, multidisciplinares e multisectoriais (Goldsmith, 2010) enquanto as respostas sociais a estes problemas continuam a ser desenvolvidas, no geral, com soluções verticais, em “silos”, com evidentes dificuldades de interligação entre instituições, a que acresce a inexistência de uma cultura de cooperação e de uma linguagem comum.

De igual modo, estamos ainda muito longe de uma verdadeira cultura organizacional, focada no serviço ao cidadão-beneficiário, bem como ao cidadão-contribuinte. Muito se avançou, mas ainda permanece uma “cultura majestática” de uma estrutura que não interiorizou que a sua razão de ser é o serviço aos cidadãos. Mesmo no sector social não-lucrativo, nomeadamente das Instituições particulares de solidariedade social (IPSS), prevalece, muitas vezes, esta visão mais centrada na instituição e nos processos e menos no beneficiário.

Esse facto é colocado ainda em maior destaque no contraste com o sector privado que desenvolveu modelos de serviço de atendimento que privilegiam a satisfação do cliente, a resolução eficaz do problema/necessidade e a rapidez da resposta. Esse padrão faz com que os cidadãos esperem e exijam do Estado um outro padrão de eficácia e de qualidade de serviço, com baixa tolerância à relação com múltiplos serviços dispersos ou inúmeros formulários e requerimentos a preencher.

Por outro lado, a crise económica, financeira e demográfica veio colocar novos desafios. O modelo burocrático da resposta social, desenvolvido no quadro do ambicioso “modelo social europeu”, que tem garantido, apesar de tudo, uma forte proteção social, é financeiramente muito exigente. Enquanto a existência de recursos não constituiu uma dificuldade, a pressão para avaliar a eficiência e a eficácia da resposta social foi relativamente baixa. O mesmo já não acontece em tempo de escassez de meios.

Essa circunstância levou a que a crescente mobilização de recursos financeiros nas últimas décadas para o “Estado social” tenha entrado em crise (Madureira e Rodrigues, 2006; Araújo, 2007). Isto acontece, entre outras razões, pelo atual desequilíbrio das contas públicas e pela incapacidade de criar riqueza por via do crescimento económico. Acresce que, a médio prazo, também se agravará pelo *deficit* demográfico, com a sobrecarga financeira dos sistemas sociais e incapacidade de gerar riqueza.

Coloca-se assim a questão de providenciar uma resposta social com menos recursos - ou, no mínimo, sem aumento dos recursos atuais - o que só é possível através de ganhos em eficiência, fazendo “mais com menos”. Entrou assim na ordem do dia a urgência da reforma e modernização administrativa. Esta perspetiva, que começou por ser um discurso ideológico contra o “Estado despesista”, é hoje transversal e crescentemente consensual nas sociedades europeias, colocando-se uma expectativa crescente sobre as respostas inovadoras a este desafio.

Uma das respostas a estes desafios, delineada a partir do início dos anos 90, foi a NPG - Nova Gestão Pública (Osborne e Gabler, 1992) que, na visão dos seus percursores, se baseava em dez princípios, associados à “governança empreendedora”:

1. Mais “leme que remo”.
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.

Após o entusiasmo inicial, a NGP tem revelado resultados pobres (Overeem e Tholen, 2011). Uma das críticas mais frequentes é o esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*). Rhodes (1994) critica especificamente o “empobrecimento do conceito de gestão” e o facto de não reconhecer as tarefas, propósitos e condições diferenciadas na gestão do setor público, face ao privado (ibid:144). Daí decorrem, na sua perspetiva, quatro consequências negativas do esvaziamento do Estado, nomeadamente a fragmentação, a maior dificuldade de responsabilização, o declínio das capacidades centrais de coordenação e, mesmo, “catástrofes sociais”.

Outros autores centram mais a sua crítica à NGP na dimensão ética, por exemplo, no facto de os três “E” da NGP (Economia, Eficiência e Eficácia) terem substituído os três “C” da administração tradicional (Conduta, Código de ética e Cultura) (Samier, 2005:82) ou que a eficiência não é tudo, sendo importante defender um leque alargado de valores na gestão pública, que estavam presentes na “ética burocrática” (Gay, 2000). Uma das perspetivas mais interessantes na crítica à NGP, é desenvolvida por Denhardt e Denhardt (2007) que coloca o acento tónico na ideia de que mais importante do que dirigir (*steer*) é servir (*serve*). Os autores usam mesmo como provocação no seu subtítulo “*serving not steering*” face ao “*steering not rowing*” de Osborne e Glaber, (1992) e afirmam que os destinatários desse serviço são “cidadãos” e não “consumidores” ou “clientes”. Estes autores procuram recolocar no centro o conceito de “interesse público” e valorizar a cidadania, mais do que o empreendedorismo.

A par com a NGP, ascende a formulação do conceito de “governação em rede”. Vários autores têm influência nesta dinâmica, sendo Manuel Castells, com a sua obra “A Sociedade em rede” (1999), um deles. Apesar de não estar focada especificamente no impacto da “governação em rede”, a obra contextualiza o “pano de fundo” de uma sociedade em mutação, pelo efeito das redes e dos fluxos, que desenham a nova Sociedade de Informação, com profundas transformações na economia, na sociedade e na cultura.

As redes potenciaram-se pela tecnologia e evidenciam uma enorme capacidade para a resolução de problemas sociais. Oferecem potencial de inovação, flexibilidade, rapidez, descentralização e a possibilidade de os governos de se focarem na sua missão central, delegando o que não é essencial (Goldsmith e Eggers, 2004). Mas também há desvantagens: a força da rede é a do seu elo mais fraco e o

bom funcionamento de uma 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 (ibid:52).

A gestão de redes complexas no setor público, que na obra de Kickert, Klijn e Koppenjan (1997) é analisada com detalhe, evidencia o seu potencial para a inovação nas “redes de políticas” (*policy networks*) - que “ligam políticas públicas no seu contexto estratégico e institucional: atores públicos, semipúblicos e privados participam em determinados campos de política pública”.

Uma outra dimensão de “governação em rede” que importa reter é que esta está longe de ser uma questão tecnológica. 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, destacamos a obra *Governação pública em rede* (Neves, 2010) que apresenta uma extensa e fundamentada reflexão sobre um novo modelo de governação, identificando cinco dimensões finais: o **tempo** (imprevisibilidade, conjuntura, flexibilidade, adaptabilidade, inovação); a **sociedade** (democracia, cidadania, responsabilidade social; cidadãos, organizações, empresas; necessidades, relações, mercados); o **propósito** (políticas, estratégias, prioridades; regulação, fomento, prestação); **níveis** (internacional, comunitário, nacional, regional, local) e **domínios** (soberania, social, económico, território, conhecimento).

Antes ainda da teorização sobre “governação em rede” já existiam respostas institucionais integradas. No domínio da saúde, por exemplo, a Organização Mundial da Saúde, propôs, desde os anos 80, um outro olhar sobre a “saúde em todas as políticas” (WHO, 2010) indo muito para além da visão restrita do tratamento da doença ou mesmo da sua prevenção, da responsabilidade exclusiva das estruturas e profissionais da saúde. Assumia-se que a Saúde tocava todos os sectores e que a sua promoção exigia uma política integrada (Mulgan, 2009).

Poderemos concluir que a burocracia já faz parte do passado? E que o futuro passa obrigatoriamente por variantes de governação em rede? Weber dizia que “uma vez plenamente estabelecida entre as estruturas sociais, a burocracia é de destruição difícil” (Weber, 1978). Provavelmente não imaginaria o quão verdadeira se tornou esta previsão. As alternativas vão e vêm, mas a burocracia permanece, ainda que com ajustamentos ou novos formatos. Nesse contexto, é provável que, na melhor das hipóteses, se verifique uma coexistência da governação integrada com a burocracia pois, como defende Mulgan, “a configuração futura da governação envolverá a combinação de estruturas hierárquicas verticais, particularmente para cumprir tarefas de longa duração, com linhas claras de gestão/responsabilidade em estruturas horizontais, para a definição de estratégia/execução de tarefas de curto-prazo.” (Mulgan, 2005).

# Governança integrada (GovInt)

## Conceito

A governança integrada é definida como:

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

*A governança integrada é um meio para atingir um fim, e não um fim em si mesmo.*

Com forte influência do universo anglo-saxónico, conceitos como “joined-up government” (Bogdanor, 2005; Mulgan, 2009; Dunleavy 2010) ou “holistic governance” (Perry 6 et al, 2002) ou ainda “Whole-of-Government approach” (Christensen, 2007) têm sido objeto de reflexão académica e de investigação científica que, apesar de recente, nos dá uma perspetiva sólida deste modelo.

Encontram-se ainda na literatura outras referências como “horizontal government” (da experiência canadiana) ou “integrated government” (da visão neo-zelandesa). Nesta abordagem, para simplificação de nomenclatura, usaremos sempre a tradução de “governança integrada”.

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

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

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

O modelo de governação integrada teve particular aplicação recente na administração Blair, no Reino Unido, a partir de 1997, (ver anexo) com a designação de "*Joined-up government*", tendo-se transformado no grande tema da sua governação (Perri 6, 2005). Contrastava com a Nova Gestão Pública, por tentar uma abordagem mais holística e procurava aplicar para a reforma dos serviços públicos, não só a lógica da economia (como na NGP) mas também as perspetivas de outras ciências sociais, especialmente a Sociologia e as Teorias da cultura.

Tendo em conta a análise da experiência inglesa, na transição de século, podem identificar-se alguns traços da GovInt (Mulgan, 2005):

1. Tornar a governação mais focada nos resultados.
2. O nascimento de unidades de operacionalização de políticas (como a Social Exclusion Unit ou a Performance and Innovation Unit) no centro da governação para analisar problemas e propor soluções, livres dos interesses departamentais verticais.
3. O advento de serviços de governação integrada em torno de temas críticos (sem-abrigo, crianças,...).
4. A criação de orçamentos integrados.
5. A nomeação de ministros com portfólios transversais.
6. A consolidação de estruturas locais de governação integrada.
7. A criação de novas funções transversais.
8. Aproximação integrada a áreas chave dos serviços (como IT).
9. A criação de novas funções no staff de primeira linha de contato integrado com diferentes públicos.
10. Revisão regular das políticas transversais.
11. Novas abordagens à organização da aprendizagem e do conhecimento.

A GovInt não é uma realidade simples. Tem vários gradientes que vão da simples ligação em rede, até níveis superiores de coordenação, de cooperação e de colaboração. O incremento na formalização da relação, no grau de partilha de recursos e de objetivos, bem como de riscos e de recompensas dita a diferença nesse *continuum*.

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

Esta abordagem de governação integrada nasce com a preocupação de maior eficácia nos serviços públicos e é impulsionada pelo desafio colocado pelos “wicked problems” (problemas complexos), para os quais não há uma solução fácil, quer pela incerteza/desacordo na própria definição do problema ou na definição das causas (como por exemplo, a exclusão social, a

toxicod dependência e o crime). Estes problemas estão muito enraizados e são profundamente resistentes à abordagem tradicional de departamentos (Perri 6, et al,2002; Bogdnor, 2005; Mulgan, 2009).

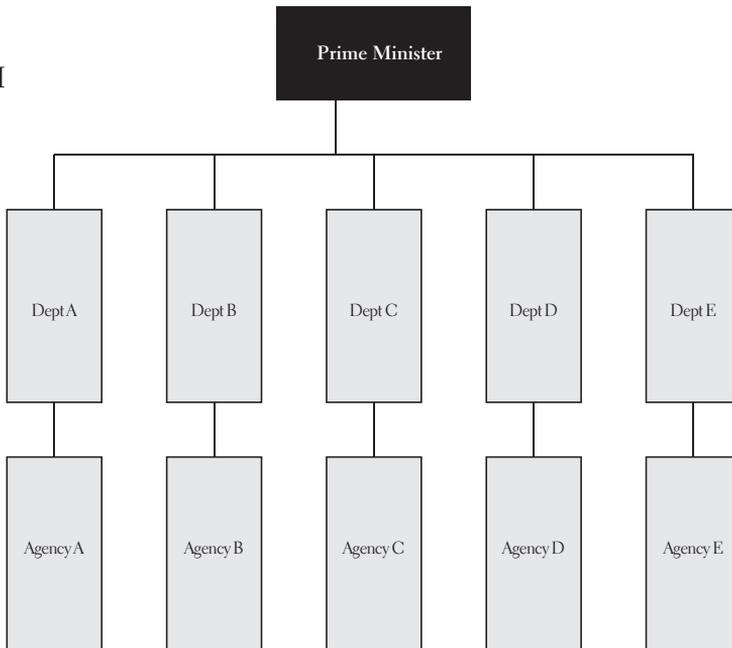
Na perspetiva de Mulgan (2005) a ascensão da relevância da governação integrada nos finais dos anos 90, em Inglaterra, decorre da conjugação de alguns fatores relevantes:

1. Muitos dos problemas que preocuparam a nova governação – pobreza, competitividade, família e ambiente – não podiam ser facilmente resolvidos pelas estruturas ou ferramentas existentes. Exigiam novas formas organizativas mais adequadas ao problema em questão.
2. A NGP dos anos 80 teve sucesso no encorajamento de uma governação mais focada, mais organizada em torno de alvos e performance e mais orientada pelas forças do mercado. No entanto, do outro lado da moeda, a NGP teve dificuldade em lidar com os problemas mais complexos, com a sua passagem de uns departamentos para outros, com uma partilha pobre de conhecimento e com a fraca integração do potencial da internet.
3. Houve um rápido crescimento da evidência empírica acerca da interligação dos problemas.

4. Houve um rápido progresso na tecnologia e nas técnicas organizacionais, acima de tudo as rápidas reduções nos custos da comunicação horizontal e coordenação.
5. A influência do consumo significa que os cidadãos exigem serviços que correspondam melhor às suas necessidades e não encontram essa resposta nos serviços tradicionais.
6. Houve uma importante mudança da atenção intelectual de modelos atomizados de pensamento que dominaram a primeira metade do século XX, para o modelo de pensamento sistémico.

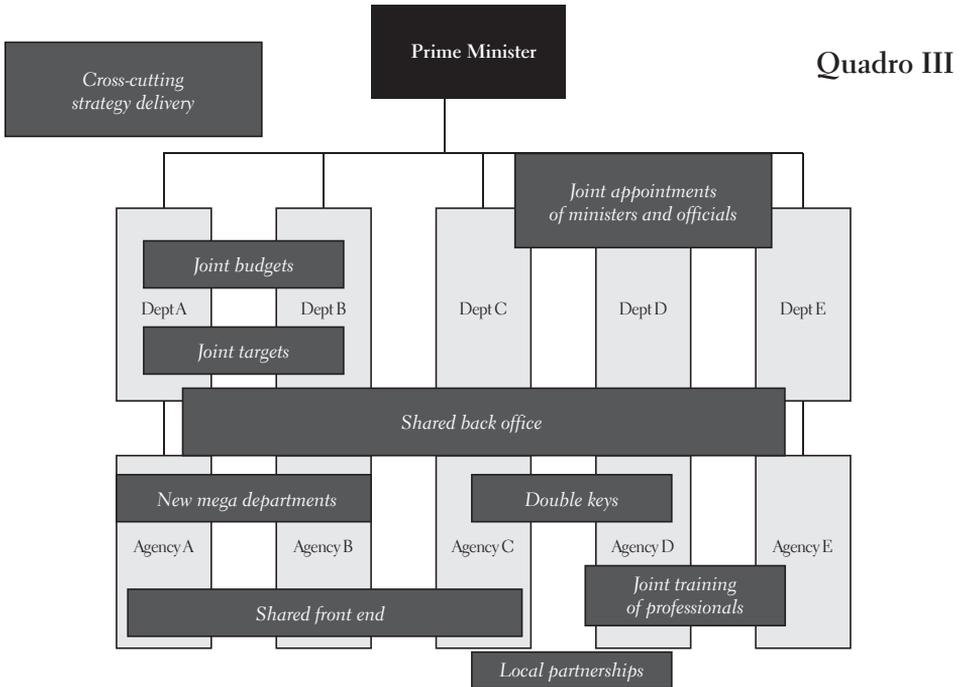
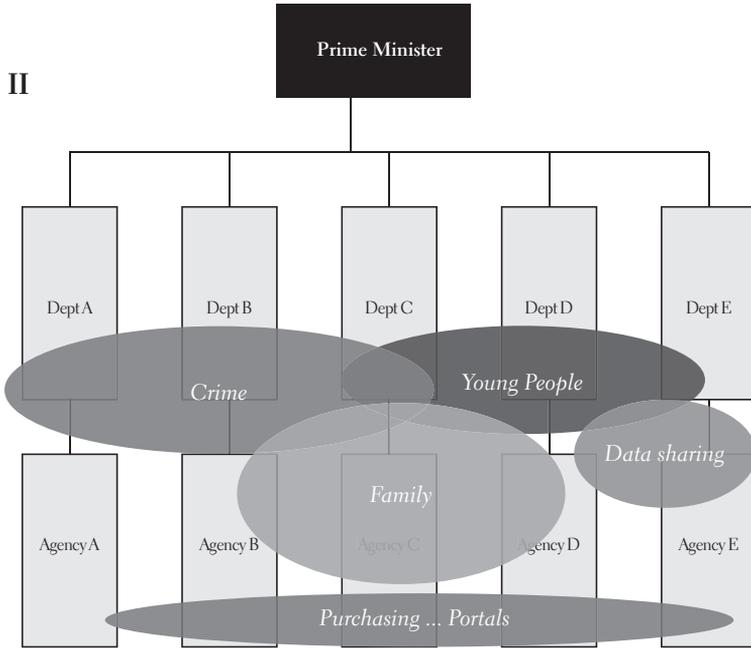
O conceito da governação integrada, em esquema simplificado, por contraposição ao modelo clássico burocrático, de silos verticais, pode ser desenhado desta forma (Mulgan, 2009):

Quadro I



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

Quadro II



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



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

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

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

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

(Ling, 2002)

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

1. comunicar rápida e antecipadamente, com uma audiência ampla;
2. gerir relações complexas, com capacidade de mediação e negociação, bem como paciência e criatividade;
3. compreender o contexto mais abrangente.

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

Alguns autores avançam com a descrição detalhada do perfil adequado:

### **QUALIFICAÇÕES**

- 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

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

## Bloqueios à GovInt

Os principais bloqueios à governação integrada resultam da **pesada herança da cultura burocrática**, mesmo em países onde esta não teve o seu expoente máximo. Entre as suas várias consequências, provavelmente a mais relevante é a mentalidade de “**silo**” que as estruturas verticalizadas, hierarquizadas e com fronteiras muito bem definidas, exibem. Mulgan (2005) refere também que este modelo de “silo” desvia os esforços governamentais de certas atividades, como p.e. a prevenção e, no pior cenário, incentiva os departamentos a “atirarem” os problemas de uns para os outros.

**A natureza burocrática dos regulamentos e procedimentos** na administração pública, mais focados em correção processual do que medida da eficácia, conflita e coloca obstáculos ao funcionamento em GovInt.

Segundo Page, há cinco dimensões geradoras de bloqueios a ter em conta (Page, 2005):

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

**Outro autor, Perri 6 et al, (2002) estrutura os obstáculos ao trabalho holístico da seguinte forma:**

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

Muitas vezes confunde-se GovInt com a simples **sobreposição de visões parciais de vários parceiros** em torno de um projeto. Sendo indispensável começar por esses contributos parciais, eles não correspondem ainda ao desejado, pois é necessário dar-lhes coerência e unidade. Sem isso, a GovInt pode ficar bloqueada.

A GovInt exige forte capital social, sustentado em vínculos de **confiança** entre instituições e entre os cidadãos e as instituições (e vice-versa) e num sólido sentido de objetivo comum, orientado para o serviço ao cidadão. Em contextos socioeconómicos em que a confiança está fortemente minada, a desconfiança impera e falta um desígnio comum, torna-se mais difícil haver um ambiente favorável ao desenvolvimento deste modelo. Mas, simultaneamente, mais do que nunca, é um momento em que é essencial apostar na GovInt porque, se vencida a resistência inicial, pode gerar novos índices de confiança.

Um bloqueio típico à GovInt é a **ausência de recursos suficientes e adequados**. Tal como noutros modelos há um conjunto de requisitos necessários, sem os quais é impossível concretizar uma intervenção eficaz. Essa exigência, quer ao nível quantitativo (p.ex.<sup>o</sup>. orçamento disponível ou pessoas afetas ao projeto) quer ao nível qualitativo (p.ex.<sup>o</sup>. perfil dos líderes ou autonomia de decisão), deve ser equacionada desde o início para que não se gerem equívocos e falsas expectativas.

A **gestão de interesses e de protagonismos** constitui, em qualquer organização, um dos maiores desafios. Em contexto colaborativo, que exige obrigatoriamente uma maior dispersão e repartição de protagonismo, bem como a conciliação de interesses distintos e potencialmente conflitantes, torna-se usual ter neste item um dos maiores obstáculos – evidente ou silencioso – ao sucesso do projeto de GovInt.

**Ignorar o ponto de vista de outros stakeholders**, por dolo ou negligência, constitui, mais cedo ou mais tarde, um obstáculo significativo à GovInt.

A **integração tem custos antes de ter proveitos**. Esses custos são financeiros e humanos e são evidentes, quer nos custos com pessoal e sistemas de suporte, quer nos custos de arranque, que sendo impactantes, decrescem com o tempo (Leutz, 1999).

“**A tua integração é a minha fragmentação**”. Esta dinâmica reflete um grande obstáculo pois um empenhamento institucional em GovInt corresponde a uma maior pressão sobre as equipas que são mobilizadas para novas tarefas mais complexas, o que exige mais formação e especialização, tempo e esforço, sem que os recursos expandam. (Leutz, 1999).

Como a GovInt aborda temas complexos e difíceis, exige um **esforço adicional de mobilização colaborativa e demora a apresentar resultados**, representa uma “carga de trabalhos” que facilmente desmobiliza os atores institucionais a abraçar um projeto desta natureza, ainda antes deste começar.

A necessidade de mobilizar recursos financeiros próprios para projetos de GovInt **compete e conflitua** muitas vezes com a intenção prévia de aplicação clássica de fundos em programas específicos do próprio Ministério/Agência.

A **pressão para os resultados definitivos de curto prazo** em problemas que só podem ser abordados numa perspetiva de médio-longo prazo cria uma frustração injustificada que pode bloquear e fazer descer no modelo.

Os **mecanismos de controlo** para projetos de GovInt que permitam não só avaliar o alcance de resultados, como o contributo (quota-parte) de cada um dos intervenientes para o sucesso final são, no mínimo, **complexos e ainda incipientes**.

O **medo de perda de poder** e a falta de **motivação das pessoas envolvidas** para um trabalho colaborativo, por erros de *casting* ou por desmobilização/desencanto, constituem os maiores obstáculos, revelando-se os mais difíceis de ultrapassar.

## *Facilitadores de GovInt*

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

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

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

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

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

## *Críticas à GovInt*

A GovInt é criticada pelas **limitações de abrangência no tempo e nos departamentos**. Pode ter-se “alguma governação integrada todo o tempo, ou toda a governação em modo holístico algum tempo; mas não se pode ter governação integrada todo o tempo.” (Hood, 2005). Por isso, historicamente, as referências mais próximas de modelos de governação integrada ocorreram em períodos de guerras, fomes ou epidemias, em que foi necessário uma coordenação muito forte perante uma crise grave.

Uma das críticas mais recorrentes à GovInt é o **consumo excessivo de tempo**, sem os resultados correspondentes. Com efeito, os processos de GovInt têm uma fase inicial de construção da parceria em que se consome tempo e energia, sem resultados evidentes. A sensação é que não se está a avançar, por não se tornar visível algum resultado do esforço feito. No entanto, se o processo estiver a ser bem conduzido, a seguir a esse momento, dá-se uma aceleração de resultados e impactos, que são normalmente mais sólidos e sustentáveis que em iniciativas fragmentadas. Alguns autores referem a “curva em S” para descrever este fenómeno.

A **proliferação de comissões e grupos de trabalho ou a realização de reuniões sem fim** – em número e em extensão – constitui outra crítica habitual aos modelos de GovInt. Na verdade, há muitas vezes o risco de que tal aconteça, sem a correspondente eficácia desejada, pelo que os líderes de GovInt devem estar sempre muito atentos quanto à necessidade efetiva de novas plataformas, bem como à gestão eficiente de reuniões.

Por outro lado, tentar **promover GovInt a qualquer preço, entre áreas que em nada se tocam e com as quais não faria sentido criar qualquer integração** de governação, como por exemplo o departamento que gere os subsídios para a arte e o que gere as licenças de pesca, pode gerar situações absurdas (Page, 2005).

As críticas à governação integrada revelam matizes 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 TI e estrutura de comando próprio. Acrescentam ainda

que a sua perspectiva burocrática facilita a especialização, a capacidade de gestão e a capacidade de resposta ao consumidor, bem como faz melhorar as possibilidades de controlo legal e operativo, tornando mais fácil remediar os erros de governação. Finalmente, sublinham que dessa forma melhoram a robustez e a qualidade da informação. (Hood, 2005)

Já os defensores da NGP veem na governação integrada o risco de diluição das responsabilidades dos funcionários e dos departamentos, por via da sua partilha, bem como sublinham que os incentivos e desincentivos “morais” da governação integrada não são os adequados, acreditando mais na força da natureza financeira desses incentivos.

Em termos operacionais, a governação integrada não funciona, na perspectiva de Mulgan (2005), quando:

- não há uma clarificação suficiente das tarefas críticas;
- quando a autoridade está dissipada em vez de distribuída;
- quando o sentido de missão não é largamente partilhado;
- quando não há força suficiente para contrariar as culturas enraizadas em muitos departamentos

# Roteiro para uma governação integrada

## Eixo Político

### Coordenação política forte e empenhada

Os responsáveis políticos ao mais alto nível, mas também os dirigentes da Administração, têm um papel chave, desde o início, na **afirmação explícita e pedagógica da importância da GovInt** e da sua **firme determinação** em torná-la efetiva. Esse sinal constitui um forte incentivo para que as estruturas da Administração se movimentem nesse sentido.

É fundamental garantir uma **coordenação política forte**, com foco no reforço de modelos de governação integrada, que permitam maior eficiência e eficácia na resolução de problemas complexos.

A essa coordenação forte (“*senior champion*”) é exigida um esforço particular quer na **energia de ativação** de um processo ambicioso de transformação de cultura e de mentalidades, quer na **determinação e paciência** para vencer bloqueios e resistências que sempre existirão.

#### Tarefas-chave do decisor político de topo

- Demonstrar que apoia a iniciativa tanto em gestos como em palavras.
- Mostrar aos membros como é que o seu projecto está ligado a objetivos ou prioridades de maior dimensão do que a organização envolvida.
- Ser um “filtro de problemas” e ajudar a lidar com bloqueios que estão para além da sua capacidade – problemas políticos entre agências parceiras, obstáculos políticos, falta de suporte sénior...
- Providenciar recursos à medida que são necessários.
- Fazer as mudanças/alterações necessárias nas áreas que afetam o projeto (orçamento, recursos humanos e sistemas de tecnologias da informação..), para conseguir maior suporte na colaboração.
- Proporcionar ao grupo (e individualmente) o reconhecimento das suas conquistas.

## Escolher bem as prioridades para os grandes projetos de GovInt

Sabendo que não se justifica governação integrada em tudo a todo o tempo, importa escolher criteriosamente quais as **prioridades para desenvolver projetos-piloto sólidos de GovInt** que sejam estruturantes, demonstrativos e úteis.

Valorizar sobretudo os **pequenos passos** e o **caráter incremental e sustentável** dos projetos de GovInt, sem excluir casos excepcionais de projetos mais ousados de inovação radical.

## Desenvolver um sentido partilhado e urgente de missão

É necessário criar uma forte **consciência de missão comum e partilhada**, de serviço ao País, que mobilize o melhor dos quadros da Administração Pública. Os envolvidos em GovInt devem ser **permanentemente mobilizados e formados para essa dimensão** intangível e devem sentir quão relevante é o seu contributo para o sucesso dessa missão.

Deve-se estudar e **enunciar os custos de “não agir”** nas temáticas/territórios seleccionados para intervenções de GovInt.

A noção de **relevância** e de **urgência** (que pode ser dada de viva voz por um testemunho ou um “estudo-de-caso”) da missão que é proposta, constitui um fator de ativação de um projeto de GovInt.

## Ter foco no aumento da eficiência e, sobretudo, da eficácia das políticas públicas desenvolvidas em modelos de GovInt.

A principal razão de ser para o desenvolvimento de GovInt é a maior eficácia na resolução de problemas sociais complexos, a par com a maior eficiência na utilização de recursos e na gestão de processos. Assim, em cada projeto GovInt, devem ser evidenciados exaustivamente os ganhos de eficiência e eficácia que se esperam e criar um forte compromisso com a sua concretização.

## **Atenuar no setor público o incentivo à competição e trocá-lo pelo incentivo à cooperação**

A competição entre projetos no setor público, muito inspirado pela visão da Nova Gestão Pública, agrava a lógica de “silos” e de resposta departamental em conflitos com outros departamentos, com quem concorre pelos mesmos fundos. Esse quadro prejudica a construção de pontes de cooperação para uma aposta forte na GovInt. Deve por isso ser substituído por um forte incentivo à apresentação de projetos inter-institucionais.

## **Evitar “governação sectorial camuflada”**

Um dos maiores riscos de perversão do conceito pode resultar da **utilização imprópria da designação “governação integrada”**, quando na verdade se está a fazer governação sectorial/burocrática.

## **Força suficiente para contrariar as culturas enraizadas em muitos departamentos**

Os decisores responsáveis por opções de GovInt devem ter consciência que a probabilidade de encontrarem resistências organizacionais é elevada. Devem por isso ter **mecanismos de alerta** (projetos em derrapagem de prazos, baixo nível de representação nos grupos interministeriais, ...) e ter uma **capacidade de intervenção rápida e eficaz** para inverter essa situação.

É essencial para vencer resistências uma **conjugação de capacidades de persuasão e inspiração em articulação com o exercício da autoridade**, acompanhado pelo suporte inequívoco dos principais responsáveis.

## **Dedicar recursos adequados para suportar iniciativas integradas prioritárias**

Apesar de os recursos financeiros não constituírem o fator crítico de sucesso de GovInt não podem ser ignorados. É necessário **medir exatamente os meios necessários para obter os resultados desejados**, de modo a não gerar uma falsa expectativa e uma fonte de frustração.

Para esse desígnio devem ser mobilizados quer a **comparticipação proporcional a partir dos orçamentos dos parceiros** (orçamentos conjuntos), quer a **possibilidade de incentivos** (majorações, dotações orçamentais específicas, ...) para ações de GovInt .

## Compatibilizar objetivos de curto e longo prazo

Os objetivos devem ter um cronograma associado, construído com **equilíbrio entre curto-prazo, médio-prazo e longo-prazo**, sem correr o risco de criar expectativas desajustadas de velocidade na obtenção de resultados (que gerará frustração ao não serem alcançados) nem ter uma proposta tão conservadora, lançando tudo para o longo-prazo (que gerará desinteresse e ceticismo quanto à verdadeira utilidade).

## Reconhecer os êxitos e celebrar vitórias

Após o alcance de objetivos de curto, médio e longo prazo, num projeto de GovInt, é muito relevante o **reconhecimento** expresso por parte dos decisores políticos de topo dos progressos realizados, bem como a **celebração** dessas vitórias com as equipas.

## *Eixo técnico/institucional*

### Agir em quatro dimensões nas organizações envolvidas

Agir em quatro eixos:

- Para dentro da organização, desenvolvendo **novas competências para uma cultura colaborativa**;
- Para o lado da organização, formando **parcerias**;
- Para cima, com um **modelo adequado de monitorização, avaliação e gestão de performance**;
- Para fora da organização, descobrindo **formas de comunicar e de trabalhar com os cidadãos**.

## Mobilizar as instituições necessárias para uma boa resposta integrada

Identificar com rigor que instituições devem ser convidadas a integrar o projeto, estabelecendo **duas “coroas” de níveis de envolvimento**, entre parceiros *core* e entre parceiros associados (cf. modelo das CPCJ, com comissão restrita e comissão alargada).

Por exemplo, para a questão da empregabilidade em regime de GovInt poderiam ser mobilizados, enquanto parceiros *core*, a Educação, o Emprego e a Economia, e enquanto parceiros associados, a Juventude, a Segurança Social, o Desenvolvimento regional, a Agricultura e Mar, a Imigração, a Igualdade de género...



*Exemplo da aplicação do conceito de duas “coroas” no desenho de um projeto de GovInt para a empregabilidade.*

## Clarificar bem expectativas, funções e responsabilidades

A GovInt exige uma **clarificação de expectativas de cada parceiro**, fazendo mesmo o exercício de as escrever (p.exº grande utilidade dos memorandos e atas para este fim). Há que ter atenção a expectativas explícitas, mas também ter a sensibilidade para antecipar expectativas implícitas não declaradas.

É importante uma **definição o mais rigorosa possível das funções e responsabilidades** (quem faz o quê, quando, com que meios e para quê) de cada parceiro, com flexibilidade para ajustamentos dinâmicos.

## Apostar na mudança da cultura das organizações, com a consolidação da cultura colaborativa

Assegurar a sustentabilidade do investimento feito só será verdadeiramente possível através de uma efetiva transformação da cultura das organizações, desde logo na esfera do Estado, com a **afirmação de uma cultura colaborativa, focada verdadeiramente no serviço aos cidadãos**. Esse é o principal ativo que poderá perdurar, com impactos futuros relevantes no desenvolvimento do País.

**Investir tempo e capacidade de inspiração** para mobilizar vontades e lideranças de todas as instituições para essa mudança cultural.

## Não confundir GovInt com proliferação de “comissões”, “grupos de trabalho” e reuniões “a metro”

Incentivar uma cultura de rigor na **gestão do consumo de tempo**, com marcação parcimoniosa de reuniões, com agenda muito bem definida e difundida, com indicação dos trabalhos preparatórios necessários, bem como dos resultados esperados.

Começar por reuniões plenárias de parceiros para o projeto GovInt, pode não ser a melhor abordagem. A falta de confiança inicial pode constituir um obstáculo para que todos falem abertamente. Deve-se considerar a *“shuttle diplomacy”* para obter respostas mais consistentes.

## **Detetar potenciais aliados e construir alianças estáveis**

A GovInt é um desafio que exige a **deteção precoce de potenciais aliados e de potenciais detratores/obstáculos**. Assim deve-se investir na construção e consolidação de uma rede de alianças pessoais e institucionais, que sustentem o desenvolvimento do projeto de GovInt. Essa rede deve ser permanentemente reforçada com o aprofundamento dos vínculos de confiança. Para tal, a **efetiva participação, a co-construção, a partilha de poder e de protagonismo e a afirmação de uma nova identidade de um “nós”** é muito importante.

Em relação aos potenciais ou efetivos detratores deve-se antecipar os seus movimentos de bloqueio e tentar reconverter essa atitude, mobilizando-os e negociando o seu envolvimento no projeto, diluindo a noção de ameaça que o projeto possa representar.

Neste processo de alianças, a possibilidade de **mobilizar estruturas com impacto relevante na formação e cultura organizacional**, seria altamente vantajosa. Nesse universo poderá ser desenvolvida formação e mobilização dos servidores públicos para a GovInt.

Deve ser trabalhada uma aliança decisiva com o **universo académico**, com a criação de uma **rede de centros de investigação** que se interesse pela temática da GovInt e faça **investigação aplicada** gerando conhecimento útil para a formulação e avaliação de políticas públicas.

Esta aposta na GovInt deve ser **estável**, permanecendo **para além dos ciclos políticos**. Deve por isso ser um **terreno de consensos** e de envolvimento o mais alargado possível, para que cada mudança de governo não signifique regressar ao “zero”.

## Eixo “Pessoas”

### Encontrar as pessoas certas para o projeto de GovInt

O sucesso de um projeto de GovInt está estritamente associado à capacidade de mobilizar para as equipas pessoas com o perfil adequado para essa missão, nomeadamente que:

- Representem uma organização que tenha interesse no tema e que possam falar em nome dessa organização.
- Tenham conhecimento e experiência sobre o tema.
- Tenham um grande interesse e disponibilidade para trabalhar o tema.
- Possam, se necessário, mobilizar recursos.

#### Os Sete Fatores Colaborativos Críticos.

- Os parceiros partilharem um interesse específico ou objetivo comum, no qual estão comprometidos e que não conseguem alcançar por si só.
- Os parceiros quererem procurar uma solução colaborativa “agora já” e estarem dispostos a contribuir com algo para esse esforço.
- Estarem à mesa as pessoas apropriadas.
- Os parceiros terem processos/métodos abertos e credíveis.
- O esforço colaborativo ter um líder (ou líderes) apaixonado, credível e influente.
- Os parceiros terem relações de confiança.
- Os parceiros usarem as suas competências em liderança colaborativa.

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

Quando se identifica a equipa, constituída com pessoas motivadas e entusiasmadas com o projeto, deve-se procurar **definir com elas as tarefas adequadas e de valor acrescentado que cada uma pode desempenhar**, valorizando o contributo de todas, para que se desenvolva um sentimento de apropriação (*ownership*). Só quando sentirem o projeto como verdadeiramente seu, poderão dar o seu melhor.

Identificadas as pessoas certas deve haver **estabilidade**. Deve ser combatido o hábito das substituições recorrentes de pontos de contacto nas representações

institucionais. Um dos maiores bloqueios a que um projeto de GovInt avance decorre da contínua substituição dos representantes dos parceiros, fazendo regressar ao princípio toda a construção de confiança e de desígnio comum.

### Capacidade para trabalhar atravessando as fronteiras das instituições

No contexto da Administração Pública, para responder às exigências da multidisciplinaridade e da construção de “pontes” entre organizações em projetos de GovInt, deveriam ser detetados **perfis de funcionários públicos que tivessem tido experiências em vários sectores/ministérios da AP**. Deveria igualmente ser considerada a possibilidade de criar um forte incentivo para que, regularmente, nas carreiras dos quadros da AP se fizesse um trajeto não-linear, conhecendo vários serviços de diferentes ministérios. Esse *portfolio* asseguraria maior competência para GovInt.

### Compatibilização do relacionamento formal com o informal

Os construtores de soluções de GovInt e os que têm responsabilidade de os gerir devem não só desenvolver **excelentes relações interinstitucionais ao nível formal**, baseadas na lealdade, transparência e correção de procedimentos, como também devem **investir fortemente nas relações informais** que, tantas vezes, são ainda mais importantes para a consolidação de projetos em parceria.

### Envolver efetivamente os stakeholders e os cidadãos no conhecimento do problema e na identificação das soluções

Os espaços de participação não podem ser um “pró-forma”, feitos para cumprir requisitos formais, sem qualquer impacto efetivo na conceção, desenvolvimento e avaliação de projetos de GovInt. Para contrariar isso é necessário:

- Organizar processos de participação bem estruturados e nos tempos certos, com os protagonistas adequados.
- Exigir evidências do impacto da participação nos projetos de GovInt, mapeando os pontos em que os contributos foram integrados.
- Comunicar aos *stakeholders* e aos cidadãos como é que os seus contributos foram integrados.

## Assumir as consequências do risco da inovação em GovInt

Tendo os projetos de GovInt um caráter exploratório e inovador, é necessário **ter empreendedores públicos que aceitem correr o risco de falhar na sua concretização**. Para isso é necessário aceitar a incerteza como parte integrante do processo e evitar penalizar indiscriminadamente os insucessos nesse contexto.

## *Eixo Comunicação*

### Comunicar os ganhos de eficiência e eficácia

A comunicação dos ganhos de eficiência e eficácia graças aos projetos de GovInt constitui o **principal argumento para gerar apoio a este modelo**. Deve, por isso, ser executada com rigor e clareza para poder ser entendida pelos parceiros, *stakeholders* e público em geral.

### Comunicar com o/s cidadão/s tirando partido das TI

A comunicação com os cidadãos é crucial, tanto a comunicação pública (de acesso generalizado) como a comunicação dirigida (a um único cidadão ou grupo de cidadãos identificados). A adoção de TIs no campo da comunicação permite por um lado uma enorme redução de custos e por outro um aumento muito grande da transparência.

### Tornar óbvias para os beneficiários as vantagens da integração

À implementação de projetos de GovInt devem estar associados de imediato **benefícios para os stakeholders, que os façam valorizar e aderir a essa transformação**. Serão eles os principais aliados na defesa do projeto, se verificarem os seus benefícios. Por exemplo, se opções de governação integrada evidenciarem uma efetiva simplificação na gestão pública, como muito menos burocracia e atitude mais empática dos serviços (cultura “*No wrong door*”<sup>4</sup> ou “*one-stop-shop*”) isso será um forte facilitador para o avanço sustentado da GovInt.

---

<sup>4</sup> *No Wrong Door* representa uma filosofia de serviço holística, centrada no cliente, que procura tornar a instituição útil para um leque alargado de necessidades do cliente. Estas equipas estão aptas a identificar clientes com múltiplas necessidades e focam os seus esforços na resolução dessas necessidades, evitando que a pessoa ande de serviço em serviço, sem que ninguém resolva a sua situação.

## Eixo Avaliação

### Avaliar sempre e em múltiplas dimensões

É importante construir mecanismos de avaliação simultaneamente verticais (*top-down* e *bottom-up*) e horizontais (Araújo, 1998) de forma adaptada às estruturas de governação e com a participação de todos os *stakeholders*. A construção deste processo de avaliação deve ser endógena e participativa.

A avaliação da Govint implica um faseamento sequencial *ex ante*, *on going* e *ex post*. Devem ser consideradas, para além da avaliação externa, dimensões como a auto-avaliação, a avaliação conjunta, a avaliação inter-pares em diferentes níveis de atuação (local-regional, nacional, supra-nacional), numa avaliação integrada que contemple e avalie actores, políticas, processos e metas.

### Criar objetivos mensuráveis de excelência a nível mundial. Importância dos rankings.

Incentivar a possibilidade de comparação com outros países através de mecanismos e indicadores específicos (*performance indicators* ou *benchmark systems*) o que pode/deve funcionar como um incentivo à mudança (veja-se o caso MIPEX) (Pollitt, 2003).

Ambicionar e desenvolver as ações necessárias para, em alguns projetos/áreas piloto, alcançar *standards* de excelência, *world-class*, capazes de ocupar o **top 3 em rankings** desse setor e convertendo-se em **tema de referência internacional**.

### Ter termos de referência muito claros

Quando for decidido avançar com GovInt em qualquer área temática ou território, devem ser muito **bem definidos os termos de referência**, a partir de **diagnósticos sólidos** e de **objetivos realistas e exequíveis**. A definição de metas a alcançar constituirá o referencial essencial para a avaliação futura.

## **Definir claramente incentivos e prêmios, quer ao nível individual, quer institucional**

Procurar **identificar quais os incentivos certos para cada pessoa chave** envolvida nos processos de GovInt e contratualizar objetivos e recompensas.

Considerar a possibilidade de oferecer **oportunidades aliciantes de desenvolvimento de carreira** para líderes do setor público, que tenham dado mostras de serem particularmente habilitados a lidar com problemas complexos.

Incentivar a criação de um **Prémio de boas práticas e de excelência** em GovInt, para dar visibilidade às instituições promotoras.

## **Selecionar para avaliação um número limitado de indicadores, especificamente identificados para avaliar resultados de GovInt**

Preferir uma **bateria de indicadores de avaliação relativamente restrita**, absolutamente focada nas melhorias esperadas de eficácia e eficiência e evitar dispersão por uma miríade de indicadores.

## **Ligar a avaliação ao processo de aprovação de novos financiamentos**

Colocar como condição obrigatória de aprovação de novos financiamentos, o **cumprimento escrupuloso dos processos de avaliação acordados** e a **ponderação do sucesso** perante os objetivos pré-definidos.

## **Prever os recursos financeiros e o tempo necessário para fazer avaliações de boa qualidade**

Uma avaliação de qualidade exige tempo e dinheiro. Ambos os recursos devem ser previstos nos orçamentos e cronograma dos respetivos projetos.

## Sete perguntas essenciais para começar um projeto de GovInt

1.

A razão de ser da proposta de GovInt está bem clarificada, assim como as vantagens decorrentes (aumento de eficácia e de eficiência) e dificuldades previsíveis?

2.

Há um decisor político verdadeiramente empenhado no desenvolvimento do projeto de GovInt e tem peso específico para fazer avançar a solução?

3.

Já foi tentada alguma experiência congénere, no país ou no estrangeiro? Com que resultados? O que se aprendeu?

4.

Estão identificadas as instituições que devemos envolver e com que contributos e responsabilidades?

5.

Estamos a propor um ciclo de tempo suficiente para uma abordagem sustentada e com resultados efetivos? Ou a pressão do curto-prazo é esmagadora e gerará grande frustração?

6.

Temos identificadas e mobilizadas as pessoas certas para dirigir e executar o projeto de GovInt?

7.

Estabelecemos indicadores claros e exequíveis de avaliação? Como podemos ter marcos intermédios que permitam aferir que se está no caminho certo?

## Quadro-síntese dos requisitos para GovInt

1. Mobilização do foco para resultados (quer nas iniciativas resultantes (output), quer nos impactos gerados (outcomes)), mais do que para a “correção de procedimentos”.
2. Empenho evidente da liderança política e departamental nessa opção.
3. Cultura organizacional colaborativa.
4. A existência de pessoas e processos de construção de pontes entre organizações (boundary-spanners).
5. Sistemas integrados de planeamento.
6. Capacidade de identificação de prioridades.
7. Competências e capacidades para construir alianças estratégicas, para gerar confiança e para negociar consensos.
8. Gestão de performance e avaliação adequada ao modelo integrado.
9. Alocação de recursos e sistema de orçamento partilhados.
10. Sistemas de TIC interoperáveis.
11. Preparação para inovar, gerir riscos e fracassos.
12. Aprendizagem a partir da experiência e das evidências.
13. Capacidade de desenhar um equilíbrio entre objetivos de curto e de longo prazo.

## Bibliografia

Allen, G. (2006). The evolving government-community paradigm: Challenges for the public sector, in *Governments and communities in partnership: From theory to practice*. Melbourne, Australia.

Araújo, J. (1998). Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controlo e Avaliação no Reino Unido in *Avaliação na Administração Pública*, Acta geral do 10 Encontro INA, Lisboa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Jackson, P.M.; Stainsby, L. (2000). *Managing Public Sector Networked Organizations in Public Money & Management*, Vol. 20, n.º. 1.

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

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

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

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

Ling, T. (2002). *Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems*, Public Administration, Vol. 80, n.º 4, pp. 615-642

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

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

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

Neves, A. (2010). *Governação Pública em Rede: Uma Aplicação a Portugal*, Edições Sílabo.

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

Overeem P. e Tholen B. (2011). After Managerialism: MacIntyre's Lessons for the Study of Public Administration in *Administration & Society*, Oct. 2011 Vol. 43, n.º. 7, pp. 722-748.

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

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

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

Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey, in *Political Studies review*, Vol. 1, pp. 34-49.

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

Rittel, H., & Webber, M. (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning," *Policy Sciences*, Vol. 4, pp. 155-169.

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

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

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

WHO (2010). *Adelaide Statement in Health in all policies* (em linha), disponível em: [http://www.who.int/social\\_determinants/hiap\\_statement\\_who\\_sa\\_final.pdf](http://www.who.int/social_determinants/hiap_statement_who_sa_final.pdf)

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

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







Num tempo marcado pela complexidade, com uma enorme frustração pela ausência de soluções definitivas para os principais problemas sociais e o condicionamento da crescente escassez de recursos, impõe-se o desafio de procurar novos caminhos.

Uma iniciativa



Fórum para a Governação Integrada

Promotores

