

## Governança integrada: uma mudança de paradigma?

Isabel Corte-Real

Sessão de encerramento da formação avançada em Govint

Universidade Católica

13.03.2013

Ao abordar neste Seminário o tema «Governança *integrada: uma mudança de paradigma?*» quero agradecer ao Professor Henrique Joaquim o convite que me fez para falar sobre o assunto e também ao Fórum da governança integrada e ao Dr. Rui Marques, por me terem feito visitar interessadamente estas matérias.

Recordo que a minha intervenção ocorre no encerramento de um ciclo de formação avançada em governança integrada. Os participantes tiveram acesso à literatura produzida pelo Forum Govint e tiveram ainda a oportunidade de exercitar análise e reflexão. Tal permitiu-lhes apresentarem hoje as suas próprias perspetivas e conclusões nos diferentes painéis deste seminário.

Não gostaria pois de repetir o que já constitui, para vós, um terreno comum neste domínio.

Quero antes identificar a perspetiva em que me coloco e faço-o na base da seguinte estrutura de apresentação:

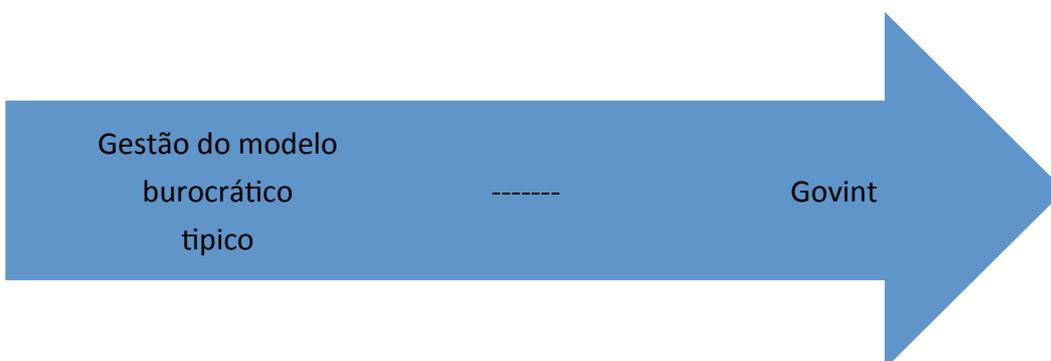
- Introdução
- O que esperam da Administração Pública (AP) os cidadãos e a sociedade?
- Como tem sido a *governance* da complexidade?
- Onde há debilidades?
- Os desafios a vencer
- O futuro: uma agenda de mudança num mundo em transição
- Govint e fatores de sucesso
- Como por em prática governança integrada?
- Conclusão

Olho para o tema a partir da *governance* do setor público, tendo presente o conceito de governação integrada:<sup>1</sup>

Porque importa a *governação integrada* para o sector público e para os decisores públicos? Impõe um novo paradigma? Substitui /exclui outros contributos da teoria da gestão?

Nenhuma destas perguntas tem do meu ponto de vista resposta dicotómica ou binária. Quer dizer, *o sim ou o não*, não são resposta.

Se representássemos as diferentes abordagens de gestão pública numa linha contínua – desprezando para simplicidade de exposição as diferentes nuances que a teoria geral da Administração nos vem fornecendo – teríamos num dos extremos da linha a governação departamentalizada, fechada e hierárquica, típica de organizações burocráticas puras e duras e no outro extremo a governação integrada:



As respostas não são simples porque o Estado e governação pública, como a conhecemos, são fruto de uma evolução de séculos e os novos modelos sedimentam-se, entrelaçam-se evolutivamente não substituindo ou excluindo os contributos que a teoria de gestão, sobretudo no último século, vem trazendo à gestão pública e privada.

---

<sup>1</sup> No contexto do nosso trabalho governação integrada é definida como «... *uma estratégia política que procura coordenar o desenvolvimento e a implementação de políticas, transversalmente a departamentos e agências, especialmente para abordar problemas sociais complexos como exclusão e pobreza, de uma forma integrada (...). É uma estratégia que procura juntar não só os departamentos governamentais, mas também um conjunto de instituições privadas e de voluntariado, trabalhando transversalmente vista um objetivo comum*» (Bogdanor, 2005).

## O que esperam os cidadãos e a sociedade das administrações?

É assim que me parece relevante olhar para estas novas questões na expectativa do que os cidadãos esperam em relação à Administração nos nossos dias.

E esperam no essencial 4 coisas:

- Determinante, quase única, é a expectativa de serviço. **Administração é serviço ao cidadão e sociedade**: essa a sua missão e razão de ser. A dimensão que interessa e justifica o esforço dos contribuintes. Acresce que o serviço é um produto completo e total, não compartimentado. Não se trata de fornecer, como no setor privado, um produto ou serviço, que se esgota no momento da compra do produto. É uma relação que se mantém e perdura. Na dimensão do serviço incluem-se, com frequência, muitos subprodutos, que não se esgotam numa única prestação. Pretende-se educação para os filhos, proteção na velhice, proteção na doença, proteção na saúde.
- Espera-se ainda que a AP resolva questões complexas. O tipo de problemas com que a sociedade se defronta, exige cada vez mais políticas e iniciativas coordenadas. As Administrações Públicas são, por assim dizer, quase as únicas organizações que exercitam a governação da complexidade já que têm por missão prestar serviços e resolver problemas, que não podem ser resolvidos por indivíduos ou organizações isoladamente, exigindo estruturas em rede e *constelações de organizações* que trabalhem articuladamente para objetivos e resultados. A AP tem de trabalhar conjugadamente, com vários departamentos, de forma horizontal e transversal, sem se preocupar com fronteiras ou competição ente grupos e serviços, para propor a definição de políticas públicas mas, mais do que isso, aplicá-las e pô-las em prática, num exercício de governação integrada. Estas políticas apelam a capacidades conjugadas de sistemas e subsistemas, de redes que se articulam. Acresce que os problemas mais complexos das sociedade contemporâneas (*wicked problems*) são um desafio quase permanente. Desemprego, pobreza, exclusão social, isolamento de idosos, ou numa esfera de soberania, a segurança nacional, a gestão dos

territórios vulneráveis ou a demografia são exemplos de problemas complexos que exigem uma estratégia de governação integrada.

- Há também expectativas legítimas que as Administrações estejam preparadas para gerir crises e falhas de mercado - que exigem aquilo a que chamaria *governação na hora*- e que saibam funcionar como memória institucional do serviço público, por forma a garantir sem sobressaltos a continuidade de políticas e de prestação de serviços com particular impacto na vida da sociedade.
- Espera-se ainda que as APs garantam valores essenciais de legalidade, imparcialidade, equidade e justiça. Estes valores formam parte do dia-a-dia da gestão pública. Difíceis *de ver, de tocar*, quase imateriais, são no entanto determinantes na qualidade da democracia, da administração e são pedra de toque de uma coordenada gestão de recursos humanos, que vai da definição legal do sistema de função pública ao recrutamento , seleção, carreira , formação profissional, desvinculação etc..

Do breve enunciar destas expectativas se pode concluir,- não na base da exigência intelectual do decisor público ou do especialista de gestão -, mas na visão do próprio cidadão, que importa a governação integrada. Voltaremos este assunto.

### **Como tem sido a governance da complexidade?**

Quiraz Flores, autor que aprecio, disse recentemente<sup>2</sup> que o Estado moderno detém vantagens competitivas sobre todas as outras formas de organização política: é de longe melhor que qualquer outra na direção de sociedades vastas e complexas e é

---

<sup>2</sup> Alejandro Quiraz Flores ISN, Institute Relations for Security Network, 2014. *According to Alejandro Quiroz Flores, the modern state holds two comparative advantages over other forms of political organization – it is far better at directing large and complex societies, and it is better at structuring their international relations and security. Yes, he concludes, **the state is here to stay.***

*«Since the Renaissance, large groups of individuals have experimented with different types of political organizations and institutions to regulate their social and economic interactions. These organizations include city-states and city-leagues, as well as the modern state and international and regional organizations based on state membership. Historical evidence suggests, however, that the modern, sovereign, territorial state is the only long lasting, politically feasible, revenue efficient, and military effective organization capable to withstand, and profit from, complex domestic and international challenges and opportunities. This was true in the 17th Century and it is just as true in the new millennium»*

muito melhor na estruturação das suas relações internacionais. *Sim, conclui, Quiraz Flores: O estado veio para ficar.*

*Desde a Renascença, continua Flores, que grandes grupos e indivíduos experimentaram diferentes tipos de organização política e de instituições para regular as suas organizações sociais e económicas ... a evidência histórica sugere contudo que o Estado moderno, soberano, territorial é a única duradoura, politicamente viável, eficiente do ponto de vista de receita e eficaz do ponto de vista militar, capaz de lidar e beneficiar dos grandes desafios internacionais e oportunidades. Se isto era certo no século dezassete é verdade no novo milénio.*

Este, um argumento genérico que reforça as vantagens competitivas do Estado na gestão da complexidade, ela própria carente de governação integrada. 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 competitivamente a outras organizações, designadamente por ter uma experiência de séculos.

É também certo que o Estado tem sabido gerir dossiers complexos. No caso da administração Pública portuguesa a história recente mostrou que problemas complicados, como o retorno de nacionais das ex-colónias, a preparação de Portugal para a integração europeia e a sua adesão, o acolhimento de novos direitos sociais e políticos na ordem jurídica, se realizaram com sucesso.

Workshop recentemente organizada pelo Forum Govint , integrada na Conferencia de Julho de 2014 reconheceu <sup>3</sup> que «...pese embora a organização jurídico-administrativa portuguesa não ser favorável à implementação de soluções transversais de política integrada, a própria AP tem dado mostras de capacidade de adaptação e organização tendente a dar uma melhor resposta a problemas sociais complexos».

Sem ser exaustiva foram exemplos apresentados ao longo dos trabalhos:

- O Programa «Rede Social», que incentiva os organismos do sector público, instituições solidárias e outras entidades da área da ação social, a conjugarem

---

<sup>3</sup> Relatório do workshop; coordenação de Isabel Corte-Real; relatora, Mafalda Santos

esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através do trabalho em parceria;

- O programa «*Simplex*», um Programa de simplificação administrativa e legislativa que visa facilitar a vida dos cidadãos e das empresas na sua relação com a Administração e aumentar a eficiência interna dos serviços, agregando iniciativas sectoriais e ou transversais;
- A criação da Rede «*Espaço do cidadão*», que funciona como um balcão único onde se tem acesso a serviços de diversas entidades, com apoio de mediadores, designadamente no atendimento digital assistido o que permite o acesso a diversos serviços *online* disponibilizados pela AP;
- Os balcões únicos de atendimento, as lojas do cidadão, os centros e formalidades de empresas, são casos de sucesso de prestação integrada de serviços;
- Os sistemas de informação ao cidadão integrados, através de sites e portais de informação vão no sentido certo;
- As estruturas em matriz e de projeto são reconhecidas institucionalmente há mais de 30 anos; com soluções orgânicas próprias, vêm dando resposta á necessidade de gestão transversal e integrada visando resultados.

### **Onde há debilidades?**

Os participantes deste Seminário cumpriram um ciclo de formação avançada sobre govint .

O que disser aqui sobre debilidades será/seria repetição do que analisaram com profundidade durante o curso.

Limito-me pois a apontamentos<sup>4</sup>:

Diz-se com frequência que as respostas tradicionais das administrações públicas aos problemas que defrontam são condicionadas por organizações burocráticas, em «*silos*», com rígidas fronteiras verticais, e por um modelo onde há hegemonia da hierarquia e de departamentalizações por produtos, técnicas ou áreas geográficas. Diz-se que as administrações são frequentemente débeis na coordenação horizontal, para

---

<sup>4</sup> Cfr. Documento do Fórum Govint, *Problemas sociais complexos. Desafios e respostas*; conferência de Julho de 2014. workshopa sobre a AP, coordenada por Isabel Corte-Real

obtenção do resultado que é o serviço ao cidadão. E no entanto é esse o resultado que importa, pois **a Administração** nas suas diferentes formas, prestadoras ou reguladoras, **é sempre e só serviço à sociedade e ao cidadão.**

Enfim, parte das debilidades, obstáculos a vencer numa filosofia de govint, parecem advir do próprio modelo de Administração Pública e organização político-administrativa. Começa - e isto não é exclusivo do caso português- que as próprias macros estruturas dos Governos são influenciadas por aspetos que nada têm a ver com a racionalidade administrativa: refletem com frequência o peso político relativo dos diferentes grupos que integram o partido do Governo ou das coligações. Não que isto seja um erro em si. Na política é necessária uma cultura de compromisso, mas acontece que as departamentalizações aconselhadas pelos compromissos dificultam muitas vezes a funcionalidade e o funcionamento das estruturas.

Sem entrar em detalhes teóricos, cabe aqui recordar que há uma geração contemporânea de autores que vem reconhecendo méritos naquilo que apelidam de *Administração neo-weberiana*. Em síntese, defendem mudanças e reformas nas administrações, mas reconhecem que quando tal ocorre sobre a *armadura* de um modelo burocrático racional, definido na pureza inicial dos seus princípios de racionalidade, mérito, profissionalização dos participantes, legalidade, se preservam com maior eficácia os princípios essenciais do serviço público. Ao contrário,- as Administrações que avançam diretamente para um modelo do *New Public Management*, sem terem sedimentado previamente uma organização baseada em princípios fundamentais de serviço público, - têm dificuldades em preencher o seu papel de garante de serviço público imparcial, pautado por legalidade e justiça, tão caro das democracias dos nossos dias. Este pequeno aparte reconduz-nos à linha contínua da evolução dos modelos de gestão, inicialmente apresentada.

Se olharmos para a forma como são geridos os recursos, constatamos também que os orçamentos dos serviços são compartimentados e setoriais e fonte de competição política, mediática e entre serviços. Existe de facto, muitas vezes, uma cultura de competição entre organismos do Estado, quer a nível macro (na estrutura dos ministérios) quer ao nível das organizações que os integram. Faz parte das disfunções do modelo burocrático, que não valoriza a equipa, mas antes a hierarquia e unidade de

mando. E a competição dificulta resolução de problemas que exigem colaboração e govint e leva até a sobreposição de estruturas e missões.

A inexistência de lideranças eficazes é uma outra crítica muito apontada às administrações. Embora o sistema de recrutamento de dirigentes tenha vindo ciclicamente a mudar, há debilidades apontadas de forma recorrente.

No nosso dia-a-dia são patentes os casos de «desgovernança» na prestação pública seja em conflitos públicos entre instituições (como a CMVM e o BdP na recente crise financeira), seja por vezes na desarticulação de subsistemas mesmo no interior do mesmo sistema como por exemplo na saúde, na educação ou nas perplexidades perante casos de gestão do território, que parecem atender pouco a territórios vulneráveis.

### **Os desafios a vencer**

Se vimos a necessidade da govint na gestão pública dos nossos dias, o que dizer do futuro?

### **Agenda de mudança num mundo em transição**

Para compreender os desafios que a Administração tem de enfrentar há que construir um sistema de referências, o qual permita identificar quais os problemas que a administração e a sociedade enfrentam por sua vez.

Sei que descrever **uma agenda de mudança para a administração num mundo em transição** é um objetivo ambicioso. Já o tentei em anteriores oportunidades <sup>5</sup>. Mas sei também que se não nos fixarmos nalgumas ideias chave dificilmente progrediremos nos conceitos que me propus abordar convosco. Por essa razão atrevo-me a partilhar uma interpretação muito pessoal das agendas modernizadoras de um grande número de países, sobretudo dos países europeus.

Como primeiro ponto da agenda refiro-me à globalização da economia e da sociedade. O conceito de globalização é tantas vezes mencionado que começa a perder significado. A palavra globalização é quase olhada como um termo no *jargão*

---

<sup>5</sup> *An agenda for governance in a changing world*. Isabel Corte-Real, 1998 Eipascope, EIPA, Maastricht

tecnocrático ao qual ninguém presta verdadeira atenção. Permitam-me porém alertar-vos para aquilo que do meu ponto de vista importa sobre o conceito de globalização:

- Primeiramente há a complexidade dos fatores a considerar na tomada de decisões neste nosso novo mundo. Estes fatores não se confinam às nossas fronteiras. Novos processos, sobretudo na Europa,- onde se deu o alargamento para centro e leste e nas fronteiras da Europa, com problemas crescentes na economia e na gestão do Euro -, têm enorme peso e hoje ninguém pode tomar decisões que respeitem exclusivamente ao seu ambiente nacional. A complexidade é uma das características da globalização;
- Depois, há que considerar a rapidez do movimento que ocorre, o qual liberta uma vertiginosa energia de mudança. De facto há hoje uma capacidade para transportar ideias, pessoas e bens a uma incrível velocidade. O mundo está nas nossas casas, entra nas nossas salas. Tudo se transmite e movimenta em poucos dias, em poucas horas, em poucos minutos, às vezes em tempo real.
- Finalmente, há que considerar que os decisores se preocupam em todo o lado em apreender e a monitorar a nova sociedade global. Há novas formas de cooperação internacional na atividade empresarial, na política e na administração.

Após o tema da globalização e internacionalização, o tópico seguinte respeita aquilo que considero ser um falso debate: o debate entre o Estado e o Mercado. Até há bem pouco tempo falava-se do Estado em oposição ao Mercado. A complementaridade entre sectores, público, privado e social é, no entanto e porventura, a palavra-chave para o futuro. É hoje claro para muitos que o resultado global da economia e o equilíbrio social necessário ao desenvolvimento dependem da forma como os três sectores interagem e se complementam.

Um terceiro ponto da agenda respeita ao conceito de Estado mais voltado para o cidadão e para a sociedade. No final dos anos setenta e até na primeira metade dos anos oitenta do século passado quando falávamos no Estado e na gestão pública, referíamos-nos sobretudo a recursos, estruturas, pessoal e equipamentos. A gestão pública orientava-se primordialmente para processos, procedimentos e recursos e menos para resultados. Hoje assiste-se, pelo menos ao nível da ambição, a uma nova postura, mais orientada para os cidadãos e para a sociedade. E aqui avultam as questões dos problemas sociais complexos, do serviço aos mais frágeis, da equidade das políticas públicas e na eficácia e eficiência da sua aplicação; esta estratégia e filosofia têm por base o conceito de que a administração vive para o cidadão.

O quarto ponto da agenda repousa no difícil problema que a gestão pública enfrenta generalizadamente: a escassez dos recursos financeiros e orçamentais.

As pressões orçamentais existem em todo o lado, em todos os países e correm em paralelo com novas exigências da sociedade. Cidadãos e empresas reclamam serviços públicos de melhor qualidade, uma administração que trabalhe melhor e que custe menos.

Algumas das razões dos acrescidos esforços orçamentais podem ser identificadas, em particular, na Europa: o envelhecimento geral das populações. E tal significa pressão sobre a despesa pública, quer sobre o ponto de vista de segurança social, quer de cuidados de saúde. Estas pressões são, em certo sentido contraditórias. Tem de se alcançar um melhor serviço com menos recursos.

Finalmente, a sociedade de informação e as novas tecnologias colocam novas expectativas quanto à prestação de serviços. Impõem novos procedimentos e requerem profissionais que as conheçam e as saibam utilizar.

**Valerá a pena perguntar: quais os novos papéis a desempenhar pela governação nesta agenda em mudança?**

De facto, precisamos de um Estado ágil, de uma Nova Administração, que possa servir os cidadãos na nova sociedade global.

O ritmo vertiginoso dos acontecimentos não pode ser tratado por burocracias tradicionais e centralizadas. Tomemos cada um dos pontos da agenda:

- Em relação á complexidade da **globalização e internacionalização**, mesmo em matéria mais integrada como os assuntos europeus, somos aprendizes de feiticeiros. O Estado, o tal *que veio para ficar*, é hoje ator em múltiplas formas de organização supranacional. O exercício de governação integrada com impacto na soberania, território, fronteira, condições de segurança, condições de vida, desenvolvimento económico e social das populações tem aqui o seu terreno de eleição, diria, *todo o seu esplendor*;
- As múltiplas formas de lidar com a **complementaridade entre setores público, privado e social**, impõem novas formas de gestão, fazem apelo a imaginação gestonária, à participação, ao exercício de cidadania e colocam pressão sobre os mecanismos de governação integrada;
- Quando olhamos para dimensão de melhoria de serviço público é terreno da governação integrada e da governação colaborativa que falamos;
- A escassez de recursos exige também maior exercício de coordenação na sua gestão e na equidade na distribuição de recursos;
- O uso de nova TI, aprendizagem e redes, apresentam idêntica exigência.

Isto para dizer que uma abordagem muito sumária dos desafios da *governance* do futuro traz como corolário a necessidade govint.

Por outro lado vive-se uma época de crise de confiança no Estado: observa-se descoordenação de políticas, de práticas e de comportamentos. E não estou sequer a abordar o desrespeito de valores essenciais de serviço público ou de corrupção, que tem vindo com frequência a lume nas sociedades contemporâneas. A descoordenação, a desintegração da governação passa mensagens negativas ao cidadão e sociedade sobre a qualidade da decisão pública é motivo de desconfiança. A governação integrada, contribui, ao invés, para confiança nas instituições públicas.

Finalmente, e em Portugal, vamos entrar numa nova era, num novo ciclo de fundos estruturais, do Portugal 2020. As metas deste novo esforço de investimento orientam-se para *outcomes* e resultados: não são mais metas de organizações individuais. São objetivos gerais da sociedade portuguesa e do seu desenvolvimento. E a aplicação de

todo este esforço de investimento estará sobre escrutínio e avaliação apertada. Daí o reforço de govint nestes dossiers.

### **Govint e fatores de sucesso**

Chegados a este ponto, em que talvez por forma muito linear, mas realista, procurámos demonstrar que governação integrada é um novo paradigma com uma presença crescente na gestão pública, podemos perguntar: se é assim tão importante e necessário porque não nos apressamos? Porquê disfuncionalidades e falhas?

A primeira resposta reside na própria complexidade da gestão das coisas do Estado e nos problemas sociais complexos, que sempre existirão. O nosso esforço é o de progredir, nas inspiradoras palavras de Theilhard de Chardin, o de *empurrar o mundo para diante* e o de *trabalhar no incorruptível* .

A Conferência de Julho demonstrou, entre outras coisas, como, muitas vezes, aplicar uma visão de governação integrada num único caso social complexo é motivo de muito orgulho para organizações e indivíduos. E é um exercício necessário para resolver problemas sociais complexos.

Os que têm ambições para a gestão pública pretendem porém que sejam criadas condições onde floresça e apareça govint.

Os estudos até agora conduzidos dão-nos alguns contributos <sup>6</sup>.

Autorizem-me a recordar algumas das passagens chave do Relatório «*como fazer funcionar a governação integrada*».

Ao nível político espera-se **coordenação política forte e empenhada** e reconhece-se que a govint **exige tempo** para vencer bloqueios, provenientes de uma *cultura burocrática departamentalizada, o medo de perder poder*. É por vezes contraditória com a exigência de resultados a curto prazo, proveniente do ciclo político. No entanto estima-se que a govint alcança maior eficácia na resolução de problemas complexos, como os que enfrentam hoje as nossas sociedades.

O Relatório identificou ainda um eixo nuclear e fatores críticos de sucesso para a govint . <sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Portugal 2020: como fazer funcionar a governação integrada? Forum Govint , Nov 2013

<sup>7</sup> Sumário executivo do documento de trabalho distribuído

O eixo nuclear é constituído por princípios e práticas de cooperação-colaboração na base de qualquer processo de govint, que muitas vezes se apelida de *governança colaborativa*.

Os quatro pilares de desenvolvimento e fatores críticos de sucesso são:

- ✓ **A liderança**, pois importa «*ter líderes capazes de mobilizar e inspirar, de fazer pontes, de criar o sonho,*» com enfoque na maior agilidade, velocidade e «*qualidade no trabalho das equipas*»;
- ✓ **A importância da participação e apropriação** pela coordenação de diversas organizações envolvidas, tornando-as partes de um sistema que estabeleça uma rede de relações. A mudança ocorrerá assim de forma vantajosa com contributos dos que estão interessados nela;
- ✓ **Comunicação interna e externa**, criando canais de interação e diálogo. As TI desempenham aqui um importante papel ;
- ✓ **Avaliação**, dado que sem avaliação não há govint cujo progresso se possa estimar : é um exercício gratuito, de que não se conhece o resultado e as vantagens.

### **Como por então em prática govint?**

Os fatores críticos de sucesso dão-nos respostas válidas.

Se retomarmos a introdução a esta intervenção, em que num extremo de uma linha contínua colocámos a gestão da organização burocrática tradicional e na outra as novas formas colaborativas de governação integrada, compreendemos o valor das respostas que nos são dadas pelos fatores críticos de sucesso: liderança, participação, comunicação, avaliação.

Trabalhar neles continuada e consistentemente produzirá os seus frutos.

Contudo os que desejam uma transformação acelerada das suas organizações perguntam-se sobre como potenciar os fatores críticos de sucesso, encontrar o nó górdio da transformação, identificar quais as políticas que permitem acelerar processos e caminhar no sentido da realização mais efetiva das pessoas e das organizações.

O trabalho realizado em Julho no workshop sobre a Administração pública, sob iniciativa do Fórum Govint , com a participação de muitos intervenientes, todos com diferentes experiências e backgrounds, publicado no livro «*Problemas sociais complexos: desafios e respostas*»<sup>8</sup> deu algumas pistas.

Reconheceu-se então que a «*governança integrada na AP poderá ser reforçada*» adiantando-se como caminhos a explorar:

- O SIADAP-Sistema de Avaliação de Desempenho- pode vir a valorizar na avaliação a realização de objetivos transversais com indicadores comuns e de partilha que fomentem a corresponsabilização dos intervenientes;
- Há a ponderar a avaliação dos cidadãos quanto à implementação das políticas, não somente adjetivada ao processo leitoral;
- A previsão de orçamentos conjuntos, cuja execução pudesse ser auditável, em função dos impactos obtidos na implementação das políticas, seria outra medida institucional a explorar;
- A existência nos serviços de um **focal point**, que seja um facilitador na resolução de problemas sociais complexos, é outra via a merecer reflexão;
- A nível político, melhorar coordenação interministerial e em rede, fazendo apelo a modelos estruturais mais flexíveis e matriciais;
- O investimento forte nas lideranças e *na respetiva formação específica para o sector público seria outra aposta.*

Concluiu-se assim na workshop que é «*...necessário fomentar e desenvolver um modelo de governação em rede exigindo-se coresponsabilização e intervenção ativa dos diversos actores....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*».

---

<sup>8</sup> Problemas sociais complexos, desafios e respostas. Conferência Internacional, 11 e 12 de Julho de 2014. Uma iniciativa do Fórum para governação integrada

E aqui chegados atrevo-me a dar minha própria resposta.

Neste domínio da gestão, como em todos os outros, são as pessoas que vencem barreiras e fazem a diferença.

É na reforma da Administração pública que vejo um caminho a percorrer; nela encontro resposta para a Agenda de mudança e para a viabilização e florescimento dos fatores críticos de sucesso de govint atrás identificados.

E se detivermos o nosso olhar sobre as pessoas, sob a função pública, é aí que vemos um maior potencial. E nada tem sido feito nos últimos dez anos. Tenho dito que o congelamento efetuado em toda a função pública, por motivo da crise, teria dado oportunidade de repensar o futuro sem precipitações. Continuo a acreditar que ainda pode ser feito. Preconizo uma reforma na função pública, que não tem sido concretizada, nem pensada, nem desenhada, nem apresentada como horizonte e capital de esperança para um setor público desvalorizado e derrotado , embora a austeridade não o impeça , antes o aconselhe.

De uma forma breve permitam-me que desenvolva algumas das ideias para uma nova função pública.

Procurei na agenda de mudança, identificar as novidades radicais com que nos defrontamos na governação dos dias de hoje.

Drör (1999)<sup>9</sup>um grande professor de gestão pública que muito admiro , vem preconizando uma revolução conceptual na governação pública , por forma a que sejam adquiridas as necessárias capacidades para governar.

*«Educar o público, tornar os públicos mais conhecedores das matérias, reforçar os códigos de ética, avançar em razões de humanidade, em parte como substitutas das razões de Estado, mudar para novas formas de cooperação regional e reforçar a global governance»* são segundo Drör *«algumas das decisões para as quais os governos devem mudar, para se ajustarem a uma época de vigorosa mudança de valores e expectativas»*.

---

<sup>9</sup> Yehezkel Drör, Capacidade para governar. Informe ao Clube de Roma Clube de Roma , Edições FUNDAP.1999

Com esta visão Drör chegou a definir há anos (1999) os atributos do alto funcionário do futuro: *super-profissional, inovador, criativo, elitista no mérito, refletor da sociedade, virtuoso, autónomo mas subordinado e com forte sentido de missão.*

Concordando ou discordando, o que julgo reter é que uma política de função pública, que lida com novidades radicais, deve beneficiar de uma visão de futuro. Por alguma forma, alguns atributos do alto funcionário do futuro têm sido identificados em muitos países europeus. Fechado um ciclo de privatizações, de descentralização administrativa e de devolução do poder, em particular nos países nórdicos, fundamentalmente para agências ou institutos com autonomia, as administrações estão cada vez mais confrontadas com a necessidade de uma alta função pública, movida por valores de missão e valores éticos de serviço público, de equidade, de imparcialidade e de continuidade de serviço, capaz de apoiar a coordenação de políticas públicas, que representam o melhor da tradição administrativa. Praticaram-se já soluções de uma alta função pública integrada, por vezes gerida por um órgão central (caso da U.K e da Holanda), com elevada mobilidade entre departamentos e com acesso a investimentos significativos em formação e desenvolvimento. Noutros casos, como em França, o sedimentado recrutamento de um alta função pública formada pela prestigiada ENA (Escola Nacional de Administração) torna a AP francesa numa das melhores da Europa e fornece a base de integração de valores e de missão necessários a uma nova administração.

**A necessidade de uma função pública preparada para a Internacionalização e globalização** é outra constatação que decorre da agenda para um mundo em mudança e também do primeiro ponto que mencionámos, ao falarmos nos desafios da *global governance* (e deixem-me que repita as não convencionais palavras de Drör: *avançar em razões de humanidade, em parte como substitutas das razões de Estado*).

A este respeito gostaria de recordar que a exigência de preparação para a internacionalização é uma realidade dos nossos dias. Basta abordarmos as inúmeras organizações supranacionais em que estamos inseridos, em particular a União Europeia, para termos presentes os desafios que as administrações e a nossa Administração hoje confrontam. O processo de internacionalização para ser conduzido

e monitorado carece de informação e compreensão das realidades e sistemas complexos, de comunicação e apreço pelos valores de negociação e consenso.

Todos os dias assistimos no domínio empresarial a movimentos que ultrapassam fronteiras, mega fusões, transferências de sedes, downsizing de empresas com impactos nos mercados económicos, financeiros e de emprego, europeus e mundiais.

O cidadão europeu dispõe de duas formas de regulação do que se passa a nível nacional e a nível europeu: a regulação própria do mercado, mas também a regulação própria da democracia. O cidadão, através dela, influencia as escolhas públicas. Porém, perante fenómenos como aqueles a que hoje se assiste, sente-se mais como um peão de xadrez, não sabendo como influenciar, no domínio das políticas, as escolhas que afinal o atingem e sobre ele têm impacto. Estaríamos todos mais confortados se estivéssemos conscientes que, em termos nacionais, contávamos com uma geração de funcionários capazes de apoiar o poder político nas suas tão complexas missões. Este é certamente um domínio que carece de uma alta função pública preparada para *global governance* num mundo cada vez mais complexo e globalizado.

**A capacidade para trabalhar em rede e em equipa nasce das necessidades impostas pela complexidade e anda demãos dadas com a govint.**

Acresce que ambos os aspetos podem contribuir fortemente para o auto desenvolvimento e para atingir um grau de satisfação no trabalho, que funcionam também como motivações para a carreira de serviço público.

**A formação profissional é** por sua vez extremamente importante neste contexto, pondo o enfoque em valores estáveis como missão, equidade e imparcialidade, dando relevo aos novos papéis, à liderança, à equipa e aos objetivos das organizações: autonomia e responsabilidade para uma administração centrada no cidadão, gestão flexível e avaliação de performance.

E estes atributos tanto são importantes para o traçado das políticas públicas, como ao nível da gestão, contribuindo para uma mudança cultural aberta a govint.

## **Conclusão**

Procurei neste texto sobre « *governança integrada uma mudança de paradigma ?* » destacar no essencial sete pontos :

1. Partir das expectativas dos cidadãos sobre a governança, para registrar que os cidadãos e sociedade exigem uma governação colaborativa, uma governação integrada;
2. Sublinhar que a govint faz parte da gestão da complexidade e que esta, os Estados o vêm fazendo há séculos, tendo nela vantagens competitivas;
3. Tal não obscurece os bloqueios da governação integrada, seja das macro estruturas de Governo, seja de organizações departamentalizadas em silos ;
4. Tal não obscurece também esforços e realizações de sucesso na nossa história recente;
5. Identifiquei pontos de Agenda de mudança para a administrações de futuro, para concluir que também aí a govint é paradigma;
6. Revisitei os fatores de sucesso de govint.
7. Para afinal concluir que um acelerador da mudança que gostaríamos reside nas pessoas. Está nelas o nó górdio da governação colaborativa.

É pois bem-vinda uma reforma da função pública que responda a ambições de realizações futuras de govint, afinal da eficácia e eficiência de serviço público na resolução de problemas complexos e em particular de problemas sociais complexos.