



Roteiro para uma governação integrada no quadro do Portugal 2020

Documento de trabalho

V 1.0 (em construção)

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

29 Novembro 2013

Uma iniciativa



Instituto Pe. António Vieira

com apoio



FUNDAÇÃO
CALOUSTE
GULBENKIAN



Eixo Político

Eixo Técnico-Institucional

Eixo "Pessoas"

Eixo "Comunicação"

Eixo "Avaliação"



Eixo Político

Coordenação política forte e empenhada

1. 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 a torná-la efetiva. Esse sinal constitui um forte incentivo para que as estruturas da Administração se movimentem nesse sentido.
2. Garantir uma coordenação política forte, no centro do Governo, da linha orientadora dos programas do Portugal 2020, com foco no reforço de modelos de governação integrada, que permitam maior eficiência e eficácia na resolução de problemas complexos. Apesar de não ser esta a solução tradicionalmente adotada nos últimos QCA, colocar a coordenação política do Portugal 2020 no centro do Governo, num ministro com competências transversais e fazer dele depender a Agência, pode representar uma excelente opção para uma efetiva governação integrada.
3. A essa coordenação forte (“*senior champion*”) é exigida um particular esforço 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.

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



Escolher bem as prioridades para os grandes projetos de GovInt

4. 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. As quatro prioridades temáticas para o Portugal 2020 surgem naturalmente como essenciais para aplicação deste modelo pelo que será sensato começar por aí.
5. Valorizar sobretudo os pequenos passos e o caráter incremental e sustentável dos projetos de GovInt, sem excluir casos excecionais de projetos mais ousados de inovação radical.

Desenvolver um sentido partilhado e urgente de missão

6. 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.
7. Deve-se estudar e enunciar os custos de “não agir” nas temáticas/territórios selecionados para intervenções de GovInt.
8. 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.

9. 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 evidenciado 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

10. 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 á apresentação de projetos “pluri-ministério” e, se adequado, com parcerias com a sociedade civil, impondo, por exemplo, a obrigatoriedade de apresentação de candidaturas nos Programas Operacionais temáticos com mais do que um ministério a subscrevê-las.
11. Reforçando ainda mais estes incentivos com expressão também no Orçamento de Estado, deveria ser estudada a possibilidade de estabelecer uma dotação orçamental especial para projetos de GovInt para as temáticas prioritárias.

Evitar “governança sectorial camuflada”

12. Um dos maiores riscos de perversão do conceito pode resultar da utilização imprópria da designação “governança integrada”, quando na verdade se está a fazer governança sectorial/burocrática. Um dos sinais a estar atento é se, por exemplo, programas operacionais temáticos estão completamente desenhados por e para um ministério, ou se um programa territorial é governado como se se tratasse de um conjunto de “silos” por sectores, sem qualquer integração.



Força suficiente para contrariar as culturas enraizadas em muitos departamentos

13. Os decisores políticos 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.
14. É essencial para vencer resistências uma conjugação de capacidades de persuasão e inspiração em articulação com o exercício da autoridade, acompanhado pelo suporte inequívoco da tutela.

Dedicar recursos adequados para suportar iniciativas integradas prioritárias

15. 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.
16. 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

17. 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

18. 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

19. Agir em quatro eixos:

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

Mobilizar as instituições necessárias para uma boa resposta integrada

20. 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).
21. 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 expetativas, funções e responsabilidades

22. A GovInt exige uma clarificação de expetativas 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 expetativas explícitas, mas também ter a sensibilidade para antecipar expetativas implícitas não declaradas.
23. 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

24. 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.

25. 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"

26. 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.
27. 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*"¹ para obter respostas mais consistentes.

Detetar potenciais aliados e construir alianças estáveis

28. 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.
29. Em relação aos potenciais ou efetivos detratores deve-se antecipar os seus movimentos de bloqueio e tentar reconverter essa atitude, mobilizando-os e

¹ Inspirado a partir do conceito da diplomacia e das relações internacionais, "*shuttle diplomacy*" consiste na ação de uma parte externa (de um terceiro) que serve de intermediário entre os intervenientes de uma disputa, sem que haja contato direto entre estes. Inicialmente e geralmente o processo implica viagens sucessivas (*shuttling*) da parte deste intermediário entre os locais de trabalho dos intervenientes.



negociando o seu envolvimento no projeto, diluindo a noção de ameaça que o projeto possa representar.

30. Neste processo de alianças, a possibilidade de mobilizar estruturas com impacto relevante na formação e cultura organizacional, como o INA ou o Centro de Estudos Formação Autárquica, seria altamente vantajosa. Nesse universo poderá ser desenvolvida formação e mobilização dos servidores públicos para a GovInt.
31. Deve ser trabalhada uma aliança decisiva com o universo acadêmico, 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.
32. 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".

ADC: o centro da GovInt

33. A Agência de Desenvolvimento e Coesão (ADC) deverá ser, por excelência, o centro da governação integrada. Uma vez que foi decidido concentrar os anteriores institutos numa só agência central, para maior eficácia de coordenação, surge com evidência a necessidade de assegurar uma forma de governação adequada a essa concentração.
34. Esse desafio para a ADC deve ser trabalhado em três eixos distintos, mas interdependentes:
 - a) Cultura organizacional (sentido de missão, modelo de liderança, valores de cooperação, confiança, não-aversão ao risco,)
 - b) Sistemas (de planeamento, de participação, de comunicação, de incentivos, de avaliação,)
 - c) Processos (flexíveis, adaptativos, transparentes, focados em eficiência e eficácia,..)



35. Para este fim, como em todos os projetos de GovInt, é necessário reunir uma equipa que acredite e queira desenvolver este modelo e é essencial preparar um programa de formação sólido e coerente com os objetivos.

Apoiar a criação do Forum para a Governação Integrada

36. Em parceria entre o Estado e instituições da sociedade civil, e em articulação com a rede de centros de investigação já referenciada, apoiar a criação de um Forum permanente, particularmente vocacionado para promover o estudo, desenvolver e promover a GovInt, através da realização de estudos, de conferências, de ações de formação, de edições e publicações e de interação com os *media*.

Eixo “Pessoas”

Encontrar as pessoas certas para o projeto de GovInt

37. 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.

1. Os parceiros partilharem um interesse específico ou objetivo comum, no qual estão comprometidos e que não conseguem alcançar por si só.
2. Os parceiros quererem procurar uma solução colaborativa “agora já” e estarem dispostos a contribuir com algo para esse esforço.
3. Estarem à mesa as pessoas apropriadas.
4. Os parceiros terem processos/métodos abertos e credíveis.
5. O esforço colaborativo ter um líder (ou líderes) apaixonado, credível e influente.
6. Os parceiros terem relações de confiança.
7. 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.

38. 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.

39. 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

40. Para responder exigências da multidisciplinidade 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

41. 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

42. 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

43. Tendo os projetos de GovInt um carácter 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

44. 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.

Tornar óbvias para os beneficiários as vantagens da integração

45. 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 (p.e. expressas na ADC) evidenciarem uma efetiva simplificação na gestão do Portugal 2020, como muito menos burocracia e atitude mais empática dos serviços (cultura “*No wrong door*”² ou “*one-stop-shop*”) isso será um forte facilitador para o avanço sustentado da GovInt.

² 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

Ter termos de referência muito claros

46. 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 prémios, quer ao nível individual, quer institucional

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

48. 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.

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

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

50. 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.



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

51. 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

52. 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

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