

AS REDES DE COLABORAÇÃO COMO FATOR INOVADOR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UM ENQUADRAMENTO TEÓRICO COM BASE NA NOVA GOVERNAÇÃO PÚBLICA

COLLABORATION NETWORKS AS A FACTOR OF INNOVATION IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES. A THEORETICAL FRAMEWORK BASED ON THE NEW PUBLIC GOVERNANCE*

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA**
IRENEU DE OLIVEIRA MENDES***
JOÃO ABREU DE FARIA BILHIM****
CAPP, ISCSP, UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

Resumo: O papel do estado tem vindo a registar mutações que tendem a acompanhar a evolução das exigências e das expectativas das sociedades e, bem assim, dos seus agentes. Deste modo o setor público já incorporou a ideia de que inovação na Administração Pública é hoje uma realidade, com inúmeros exemplos de boas práticas ao nível nacional e internacional. Ao nível da governação das políticas públicas, o paradigma tem também evoluído na medida em que, hoje o foco é alargado, onde a questão central reside nas necessidades dos clientes / cidadãos / utentes, em que se enfatiza, não apenas a governação dos relacionamentos interorganizacionais e intersectoriais, mas também a eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos. O presente artigo, pretende aferir a relação entre inovação e os mecanismos de governação colaborativa e qual o seu impacto na definição e implementação de políticas públicas. Como conclusão consideramos que embora existam já exemplos de redes de colaboração com resultados positivos, existe ainda um longo percurso a percorrer no que se relaciona com fatores como a forma da sua criação, o modelo a seguir, os fatores potenciadores da sua sustentabilidade futura e os determinantes do sucesso desejado face aos objetivos que levaram à sua criação.

Palavras-chave: Redes de Colaboração. Administração Pública. Inovação. Nova Governação Pública.

* Artigo recebido em 05/02/2019 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 30/11/2019.

** Doutor em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Currículo: <https://www.cienciavita.pt/4914-5E4E-AF20>. E-mail: pcorreia@iscsp.ulisboa.pt.

*** Doutorando em Administração Pública na Universidade de Lisboa, Portugal. Currículo: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=4212386792687546>, E-mail: imendes@iscsp.ulisboa.pt.

**** Doutor em Ciências Sociais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Currículo: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=6889163091318193>. E-mail: jbilhim@iscsp.ulisboa.pt.

Abstract: The role of the state has been mutating, trying to keep pace with the changing demands and expectations of companies and their agents. In this way the public sector has already incorporated the idea that innovation in Public Administration is now a reality, with numerous examples of good practices at national and international level. At the level of public policy governance, the paradigm has also evolved to the extent that today the focus is broadened, where the central issue lies in the needs of clients / citizens / users, which emphasizes not only the governance of inter-organizational relationships and cross-sector but also the effectiveness of public service delivery systems. This article aims to assess the relationship between innovation and the mechanisms of collaborative governance and its impact on the definition and implementation of public policies. As a conclusion, we consider that, although there are examples of collaborative networks with positive results, there is still a long way to go in relation to factors such as the form of its creation, model, factors that enhance its future sustainability and the determinants of desired success aligned with the objectives that led to its creation.

Keywords: Collaborative Networks. Public Administration. Innovation. New Public Governance.

INTRODUÇÃO

Os estudos em torno da temática da inovação, em termos teóricos e práticos, têm estado fortemente ligados à gestão no setor privado. Não obstante, o reconhecido e já diversas vezes estudado, sob diversos ângulos, longo percurso percorrido, podemos hoje afirmar que este conceito não é exclusivo da gestão privada. São já hoje visíveis e amplamente reconhecidos exemplos de boas práticas inovadoras na administração pública, nacional e internacional. Diversas vezes relacionam-se com processos de modernização administrativa ou, quando aplicado a processos de mudança ao nível estrutural, nos sistemas organizacionais dos diferentes Estados, podemos percebê-la como um importante elemento caracterizador desses processos reformadores. Esta inovação na Administração Pública, pode ser definida de forma simples, como o conjunto de mudanças que visam a melhoria do desempenho nas organizações públicas e o seu consequente impacto na prestação dos serviços à sociedade (CARAPETO; FONSECA, 2014, p. 241). De acordo com estes autores, podemos considerar dois níveis de abordagem à inovação no setor público, que se relacionam entre si. Um primeiro é o nível político, que se refere à forma como o governo define e implementa as suas políticas e um nível organizacional ou administrativo que se refere à obtenção de ganhos de eficiência organizacional, almejando assim um consequente ganho de eficácia na implementação das suas políticas (CARAPETO; FONSECA, 2014).

Ao nível da governação das políticas públicas, o paradigma tem também evoluído na medida em que, não é possível continuar com o foco apenas nos processos administrativos ou na

gestão intraorganizacional, que foram, durante um longo período de tempo, as preocupações centrais da administração burocrática e da nova gestão pública, respectivamente. Hoje o foco é outro e mais alargado, onde a importância central reside nas necessidades dos clientes/cidadãos/utentes, em que se enfatiza, não apenas a governação dos relacionamentos interorganizacionais e intersectoriais, mas também a eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos. A este novo paradigma, atribui-se o nome de Nova Governação Pública (OSBORNE; RADNOR; NASI, 2012).

De acordo com Bilhim (2017) a diminuição da expressão do modelo tradicional potenciou a reinvenção da relação entre o estado e a sociedade, e é dessa relação que surge a Nova Governação Pública (BILHIM, 2017). Verificamos assim, que o papel do estado tem vindo a registar mutações que tendem a acompanhar a evolução das exigências e das expectativas das sociedades e, bem assim, dos seus agentes - por vezes a velocidades diferentes, é certo. Tal, tem-se traduzido num aumento das exigências por parte dos que procuram os serviços, a par da centralidade do fator qualidade, na obtenção desses serviços, o que se deve em muito à maior acessibilidade dos cidadãos à informação, por meio do uso das novas tecnologias de informação. É à luz do debate sobre a reforma do estado e qual o seu papel nas sociedades de hoje, que a governação colaborativa tem vindo a ganhar expressão. Hoje o Estado relaciona-se com outros interlocutores numa constelação de interações, onde a sua posição centralizada resulta da necessidade de existir um árbitro regulador das dinâmicas das diferentes partes.

A par com o estudo da nova governação pública, tem estado o apuramento e definição dos fatores que potenciam as decisões de promover redes de colaboração, as vantagens e desvantagens associadas a essas redes e os resultados (no curto e médio prazo) e os impactos (no longo prazo) que advirão da sua criação (BILHIM, 2017).

Assim, com o presente artigo, pretendemos aferir a relação entre inovação e os mecanismos de governação colaborativa e qual o seu impacto na definição e implementação de políticas públicas. Neste sentido, serão abordados os conceitos mais próximos sobre a temática em análise, gizados os principais elementos caracterizadores da inovação nos modelos de governação colaborativa e, por fim, serão apresentados alguns exemplos da implementação de políticas públicas, com traços caracterizadores da importância da construção de mecanismos de colaboração que promovam a governação em rede.

INOVAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: MAIS DO QUE UMA POSSIBILIDADE, UMA REALIDADE

As atividades desenvolvidas pelas organizações públicas, podem ser consideradas tanto como marcos regulatórios para atividades de inovação ou como fornecedores mais ou menos passivos de *inputs* para a inovação do setor privado ou ainda, como recetores e utilizadores de produtos inovadores gerados pelo setor privado. Importa assim perceber como se interligam a inovação e administração pública. Toda a inovação tem como base ideias criativas (AMABILE, et al., 1996). Partindo de uma perspectiva gestonária, a implementação de novos programas, novos produtos ou novos serviços depende de uma pessoa ou de um conjunto de pessoas que tiveram uma boa ideia (AMABILE et al., 1996). Nesta linha, a inovação pode ser percebida como o processo que decorre dos agentes criadores de políticas que potenciam a inovação através de reformas legislativas ou disponibilizando recursos para experiências que possibilitem a colaboração entre indivíduos (HARTLEY, 2005).

O termo inovação, é frequentemente definido de forma restrita e diversas vezes muito focado numa perspectiva estritamente gestonária. As discussões sobre políticas frequentemente subestimam a complexidade do processo de inovação (CHRISTOPHERSON; KITSON; MICHIE, 2008). As definições em torno do tipo de inovação também se sobrepõem e podem abranger formas híbridas, como produtos que incluem tanto serviços como inovações ao nível dos produtos (ROWLEY; BARENGHEH; SAMBROOK, 2011). Uma característica predominante na maioria das definições prende-se com o facto de as inovações serem encaradas como ferramentas pelas quais se pode obter maior competitividade e comercialização. É também através da inovação que as organizações conseguem desenvolver um melhor posicionamento estratégico, especificamente junto dos seus clientes, mas de uma forma geral junto do seus *stakeholders*. Adaptando a metáfora de Fiol (1996) à realidade das organizações públicas, também estas operam como esponjas, na medida em que “absorvem” as mais diferentes necessidades dos cidadãos e após o seu processo de transformação (tratamento da informação recolhida junto do cidadão), “espremem” o resultado que, na maioria das vezes é a própria prestação do serviço *in loco*. Desta forma, a administração pública deve adotar um comportamento inovador que lhe permita dar respostas que vão, cada vez mais e com maior qualidade, ao encontro, não só, das necessidades mas também das expectativas dos cidadãos, promovendo uma postura proativa ao invés de uma postura reativa que se cinja apenas à satisfação mínima da necessidade pontual do cidadão. Com tal desígnio, poderá recorrer a modelos inovadores, típicos da gestão privada, no entanto, as administrações públicas, mormente as que se regem de acordo com o paradigma da Europa Continental e do paradigma da *Common Law* (BILHIM, 2017) são hoje estruturas desenvolvidas

com plenas capacidades técnicas e dotadas de quadros superiores e intermédios que poderão potenciar a adequada adaptação de tais modelos oriundos do setor privado, ou até mesmo desenvolver novos modelos que consigam dar resposta às necessidades das sociedades de hoje. No entanto, poder-se-á colocar a seguinte questão: existe um modelo ideal de inovação na Administração?

Não parece existir uma resposta definitiva a esta questão, na medida em que pode ser entendida de diferentes formas e perspectivas de análise. Numa primeira visão – potencialmente simplista – optou-se por um modelo linear (*pipeline*), que partiria da investigação fundamental, desenvolvida em laboratórios e instituições de ensino superior, seguida da criação do produto e sua comercialização final (FONSECA & CARAPETO, 2009). Este modelo deixava de fora, diversos fatores externos, relativos à envolvente, como seja a informação do mercado, os fatores políticos e as inter-relações com os diversos *stakeholders*. Hoje temos uma abordagem sistémica da inovação, em que esta é concebida com base em atores inseridos em diferentes redes de instituições (AMABLE, 2003). De acordo com Marques & Abrunhosa (2005), são dimensões essenciais da inovação na abordagem sistémica as seguintes: a) a interdependência, que se refere à complexidade do sistema de interações entre empresas inovadoras interdependentes; b) o carácter sistémico, que diz respeito ao facto das organizações não se relacionarem apenas entre si mas também com instituições do setor público; e c) estrutura produtiva da economia, que se relaciona com a capacidade de um sistema de inovação difundir as suas inovações na sociedade (MARQUES & ABRUNHOSA, 2005).

De acordo com a definição apresentada pelo Manual de Oslo (OCDE/EC, 2005) a inovação diz respeito à criação e consequente aplicação de novo conhecimento (dimensão novidade) ou na recombinação de conhecimento já existente (reciclagem de processos, instrumentos ou modelos) a procedimentos, serviços ou produtos que sejam novos ou significativamente melhorados (OCDE/EC, 2005). Com esta definição, observamos um expandir de horizontes, relacionado com o facto de o conceito passar de estar estritamente relacionado com os aspetos económicos (associados ao setor privado), para uma perspectiva associada à dimensão humana, institucionais e organizacionais onde o papel dos agentes intervenientes no processo, ganha destaque. Nesta ótica, a inovação pode ser entendida como um processo social (CARAPETO; FONSECA, 2014). Na perspectiva da escola francesa da sociologia da inovação (Callon, 1999) a inovação é entendida como um processo de mobilização de diferentes atores sociais. De acordo com Callon (1999), esta diz respeito a uma realidade híbrida que conjuga aspetos técnicos com elementos sociais, culturais e políticos. Segundo esta perspectiva a inovação surge com

base numa rede sociotécnica que consubstancia-se num ator social coletivo que, com base num plano, visa alcançar determinado objetivo. Para que esse desígnio seja alcançado é fundamental que se conjuguem esforços, vontades e interesses divergentes dos diferentes agentes. Alinhando-nos com esta perspectiva, podemos conceber a inovação na administração pública, como uma rede heterogénea de atores que ao inovar procura adequar de forma sistemática as suas atividades às exigências da comunidade. É neste âmbito que o governo, desempenha um papel de interesse central no que se prende com a definição de incentivos à inovação, com a potencialização de plataformas de inovação social, bem como através da dinamização dos diferentes atores nas inúmeras redes. Para que este processo resulte em sucesso é vital a disseminação clara e atempada da informação referente aos diferentes incentivos para fomentar o desenvolvimento de práticas inovadoras na administração pública. Importa também perceber quais as barreiras à inovação.

Neste sentido, o quadro 1 apresenta um resumo das barreiras e dos fatores potenciadores da inovação.

Quadro 1: Fatores potenciadores e barreiras à inovação no setor público.

Dimensão	Fator Potenciador	Barreiras	Países
Interna	Fatores relacionados com Recursos Humanos	Educação e formação do servidor público	Bélgica, Bulgária, Espanha, França, Itália,
		Existência de mecanismos de incentivo ao servidor público	Holanda, Roménia, Eslováquia, Letónia,
		Liderança e boa gestão	Malta, Reino Unido,
		Outros (ex: escassez de recursos humanos)	República Checa, Dinamarca, Lituânia
	Desenho da estrutura organizacional e burocracia	Organização processual interna	Espanha, Irlanda, Roménia, Eslovénia,
		Gestão do desempenho (práticas de monitorização e avaliação)	Eslováquia, Bulgária, Itália, Grécia
Existência de uma cultura de promoção da inovação		Dinamarca, França, Letónia, Lituânia, Roménia, Bulgária.	

Externa	Boas práticas internacionais e transferência do conhecimento	Bélgica, Espanha, Letónia, Alemanha,
	Rankings internacionais	Malta, Holanda,
	Prémios nacionais	Roménia, Eslováquia,
	Cocriação do serviço, participação do cliente na prestação do serviço, colaboração entre setor público e privado	Hungria, Portugal, Áustria, Bulgária,
	Exigências dos cidadãos e das empresas	Irlanda, Reino Unido, França
Política	Restrições orçamentais	República Checa,
	Disponibilidade de financiamento	Alemanha, Estónia,
	Decisões políticas ao nível europeu	Irlanda, Grécia, França,
	Suporte político	Letónia, Portugal, Hungria, Bélgica,
	(Mais flexibilidade) Leis e regulação.	Roménia, Eslováquia, Espanha, Hungria, Malta, Polónia

Fonte: autoria própria adaptado de Simmonds & Roman (2012).

Destacam-se, como exemplos de boas práticas ao nível da inovação no setor público, as seguintes:

- Ao nível nacional, o Programa SIMPLEX que visou a simplificação administrativa e o fomento do governo electrónico. Estimam-se ganhos económicos na ordem dos 51,6 milhões de euros para cidadãos e empresas.
- Ao Reino Unido, o *Red Tape Challenge* gerou uma maior eficiência em diversas áreas onde se inclui um pacote de reformas no âmbito laboral onde se estimam poupanças de mais de 45 milhões de euros de euros por ano.
- Na Lituânia as iniciativas de contratação electrónica, na sequência de reformas iniciadas em 2008, resultaram numa redução de custos que rondam os 176 milhões de euros no período de dois anos desde 2010.
- Por fim, na Bulgária a Agência Nacional da Receita estimou que os cidadãos devem economizar aproximadamente 2 milhões de euros por ano com o uso de um novo Número de Identificação Pessoal (PIN) de doze dígitos (LEÓN; SIMMONDS; ROMAN, 2012).

A COLABORAÇÃO COMO ELEMENTO CARACTERIZADOR DA NOVA GOVERNAÇÃO PÚBLICA

Exige-se que a administração pública de hoje consiga acompanhar a tendência evolutiva e globalizante das sociedades e das exigências dos seus cidadãos. A administração pública hodierna relaciona-se com base numa rede onde orbitam diversos atores, de diferentes setores e com diferentes objetivos e interesses. A emergência destas redes deve-se, em grande medida, às crescentes exigências que se colocam aos governos, aquando da definição, implementação e avaliação das políticas públicas. Para conseguir uma necessária maior aproximação às exigências dos cidadãos, já não é possível atuar de forma centralizada, atuando através de decreto. É hoje premente que exista um normal e regular fluir do conhecimento entre as diferentes entidades públicas e as demais entidades, suportado em dinâmicas colaborativas para que assim a aproximação desejada, possa ser de maior qualidade, mais eficiente, mais eficaz e acima de tudo, colocando o cidadão no centro da sua atuação, procurando a satisfação das suas necessidades.

A crescente importância da criação de mecanismos de colaboração insere-se nos estudos sobre governação pública, onde as reformas ocorridas a partir dos anos 70, 80 e 90 do século XX tiveram impacto na implementação de políticas públicas e na sua consequente administração. O despoletar destes processos reformadores foram associados a um conjunto de fatores, nomeadamente: défices públicos elevados, estagnação, retrocessos no estado de bem-estar social, elevadas taxas de desemprego, diminuição na confiança por parte dos cidadãos, nas instituições e nos políticos e a invasão da liberdade individual pelo estado (BILHIM, 2017). De acordo com (KETTLE, 2002), o movimento reformador que teve como inspiração a Nova Gestão Pública (HOOD, 1991) ou a Reinvenção da Governação (OSBORNE, 1993), tiveram como fatores catalizadores, os seguintes:

- a) Ganhos de produtividade/eficiência;
- b) Fortalecer as forças de mercado;
- c) Aproximar governo e cidadãos com o foco na satisfação das suas necessidades apoiado na melhoria do serviço público;
- d) Promover a descentralização do poder de decisão na hierarquia burocrática almejando assim uma maior aproximação ao cidadão;
- e) Capacitar os governos para administrar a política pública;
- f) Responsabilizar a atuação dos agentes políticos.

Associados a estes fatores temos a globalização, a busca da eficiência na alocação de recursos, da equidade e da transparência, o avanço tecnológico, a ética e a meritocracia e o advento do planejamento e do papel central da qualidade associada a um processo dinâmico de melhoria contínua. Com estes movimentos reformistas observou-se uma clara mudança no papel do estado, deixando para trás a sua dimensão tradicional, associada a um posicionamento de pendor jurídico, hierarquizado, fortemente centralizado. É neste panorama que surge a nova governação pública (BILHIM, 2017).

Embora não reúna consenso, a nova governação pública é muitas vezes percebida como um conjunto de teorias que sublinha a perda de influência do modelo tradicional (burocrático) e da fragmentação do estado (BILHIM, 2017). De acordo com este autor:

O estudo científico da governação tenta, por um lado, compreender os fatores que estão na base da decisão de colaborar, os benefícios e custos associados, e como a colaboração pode gerar resultados e impactos positivos na sociedade. Mas, por outro lado, as redes de colaboração podem envolver conflitos de interesses e resultados negativos ou desejáveis apenas para uma das partes e prejudiciais para as restantes. Neste ponto, os estudos da governação permitem ajudar formulando hipóteses que ligam conceitos teóricos suscetíveis de ser submetidos ao teste empírico antes de serem generalizadas asserções (BILHIM, 2017, p. 17).

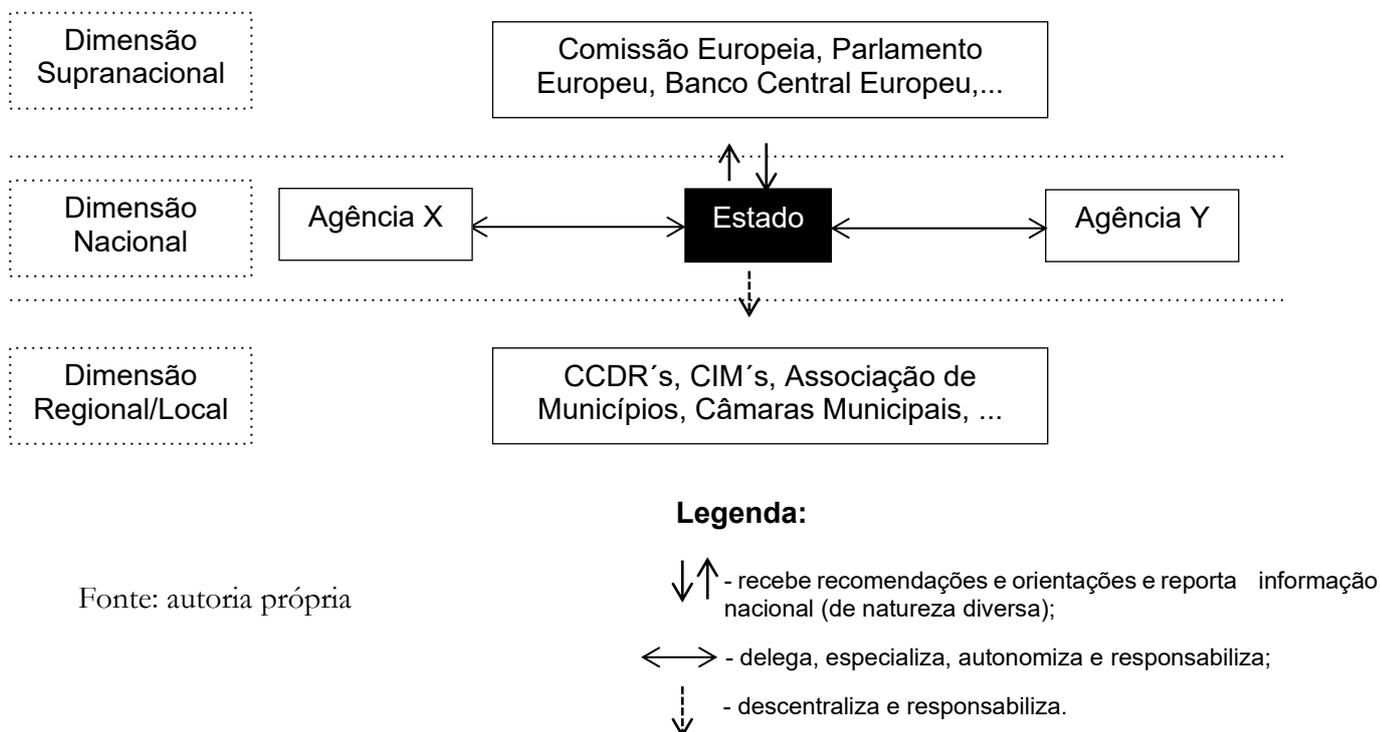
Focando-nos no paradigma da Europa Continental, onde Portugal se insere, temos na Holanda um dos mais expressivos contributos para o escalar da importância da teoria da governação. A investigação desenvolvida neste país sublinha a necessidade de coordenação e responsabilização dos atores que atuam nas redes de governação (KOOIMAN, 1993) valorizando-se assim a dimensão horizontal, isto é, de partilha e corresponsabilidade dos agentes constituintes das redes, ao contrário da dimensão vertical que salienta a hierarquia, a centralidade do estado e o mercado. No ponto seguinte, iremos apresentar alguns exemplos relativos ao estudo das redes de colaboração e quais os seus contributos na implementação de políticas públicas.

A IMPORTÂNCIA DAS REDES DE COLABORAÇÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas duas décadas, registou-se uma mudança ao nível internacional nas administrações públicas, onde se observou a transformação de estruturas hierarquizadas em

estruturas em redes (FERLIE et al., 2011). Alinhado com esta tendência parece estar a perda de peso do Estado como agente centralizador do poder, em vários sentidos (figura 1).

Figura 1: Relação do Estado com entidades de diferentes níveis.



Numa direção superior, na medida em que existem estruturas europeias que se lhe sobrepõem num vasto leque de matérias (exemplo: flexibilização da legislação laboral, controlo de défice e da dívida pública, entre outros). Numa direção horizontal, onde a criação de um grande número de agências o substitui, em grande parte das vezes com maior qualidade, eficiência e economia, em virtude dos quadros técnicos de excelência que as compõem e o seu conhecimento das matérias específicas que exigem um conhecimento especializado que o Estado, muitas vezes não detém. E ainda numa dimensão infra onde, através de processos de descentralização, as regiões e os municípios vêm-se capacitados e, bem assim, habilitados a desempenhar um melhor serviço, porque de entre outros fatores, se encontram mais próximos e mais conhecedores e sensibilizados das necessidades das comunidades que governam.

Um pouco por toda a Europa, investigadores, agentes definidores e implementadores de políticas públicas e ainda gestores públicos têm-se dedicado à questão relativa aos fatores que influenciam e fomentam a criação de redes de governação (KLIJN; SKELCHER, 2007). Usamos o termo "rede de governação" para descrever a formulação e a implementação de políticas públicas por meio de uma rede de relações entre o governo, empresas e atores da sociedade civil. De acordo com a literatura sobre políticas públicas, a governação com base em estruturas em rede são particularmente eficazes na abordagem dos denominados "*wicked problems*" (problemas perversos),

cuja solução é difícil. Segundo Rittel e Webber (1973) estes problemas referem-se a situações sociais problemáticas onde: (i) não há solução óbvia ou direta; (ii) muitos indivíduos e organizações estão envolvidos; (iii) existe discordância entre as partes interessadas; e (iv) as desejadas mudanças de comportamento fazem parte da solução. Desta forma, a procura de uma solução possível para estes problemas exige um esforço conjunto que possibilite uma ampla resposta sistêmica, onde é fundamental o envolvimento dos cidadãos e das diferentes partes interessadas na coprodução de políticas e na sua subsequente implementação.

Num estudo realizado no Reino Unido, Ferlie et al. (2011), tentaram aferir no sistema nacional de saúde se, de acordo com o que a literatura defende como sendo os três critérios para que possa ocorrer uma completa transformação de uma estrutura hierárquica para uma estrutura em rede (horizontal), ela ocorreria de facto. Os três critérios referidos são: i) existência de plataformas de tecnologia e informação interorganizacionais que possibilitem o cruzamento de dados; ii) a existência de uma forte partilha de informação interorganizacional que possibilite a aprendizagem das partes; e iii) a passagem de uma gestão vertical, hierárquica para uma liderança mais horizontal, flexível. Nos critérios i) e ii) o impacto na transformação de estruturas hierárquicas em estruturas em rede foi fraco. Apenas o critério iii) se revelou forte para essa transformação. As conclusões obtidas nesse estudo indicam que as estruturas de governação híbridas, isto é, onde a base da rede colaborativa admite a existência de algum nível de hierarquia, perduram (FERLIE et al., 2011). Ainda de acordo com os autores do estudo, uma sugestão importante prende-se com a importância do contexto político e governativo que pode mediar o efeito destes e outros critérios que venham a ser considerados em outros estudos.

A formulação de redes de governação está comumente associada a novos sistemas de definição, decisão e implementação de políticas públicas (PIERRE; PETERS, 2000). As redes baseiam-se em relações de interdependência, que ocorrem entre agentes públicos, privados e da sociedade civil, que podem não encontrar-se numa posição de igualdade. Estas relações não se cingem a aspetos institucionais, na medida em que admitem modos mais flexíveis e transparentes, de definição de agendamento, formulação e implementação de políticas públicas (KLIJN; SKELCHER, 2007). As redes de governação são frequentemente associadas a novas formas organizacionais híbridas que desempenham um papel importante no desenho, formulação e implementação de políticas públicas (KLIJN; SKELCHER, 2007). Estas incluem agências quase-governamentais, parcerias público-privadas, entre outras. Estas instituições têm o poder de gerar ganhos de eficiência ao formular e implementar políticas públicas, integrando organizações de diferentes setores e tendo maior flexibilidade e discricionariedade legal.

Assim importa perceber de que forma a democracia representativa pode potencializar ou obstaculizar as redes de governação. Os dados que temos hoje são parcos neste âmbito, o que tem permitido um debate com diferentes direções. Por um lado temos a perspectiva que entende as redes como arenas que oferecem novas formas de “fazer chegar” as políticas públicas a cidadãos e restantes partes interessadas, superando-se as restrições e limitações da democracia representativa e os constrangimentos partidários. A literatura sobre essa visão enfatiza a noção pluralista de redes com um grau elevado de interdependência horizontal através das quais os atores orientam o desenvolvimento da política e sua implementação. Essas redes são entendidas como flexíveis e fluidas, capazes de se adaptar às novas formas de representação de interesses associadas aos processos de decisão (HAJER; WAGENAAR, 2003). A visão contrastante é a de que as redes são centros de poder e privilégio que dão vantagem estrutural a determinados interesses privados no processo de elaboração ou modelagem de decisões de políticas públicas (LOWNDES; PRATCHETT; STOKER, 2001). Antes de avançarmos com as características das redes de governação, importa apresentar algumas definições que lhes são inerentes. Nas palavras de Klijn, Koppenjan & Termeer (1995) as redes são “padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores mutuamente dependentes que se formam em torno de problemas políticos ou *clusters* de recursos e que são formados, mantidos e modificados por uma série de jogos”. Numa outra perspectiva utilizada pelo governo britânico, o termo “rede de políticas” refere-se a um conjunto de relações institucionais formais e informais entre atores governamentais e outros tendo por base interesses comuns na formulação e implementação de políticas públicas (RHODES, 2007).

Como características das redes de criação de políticas públicas, temos desde logo, os “atores” e as relações que estabelecem entre si. Um critério base para a subsistência dessas é a interdependência. É com base nessa interdependência que os atores interagem entre si, de onde resulta um padrão de relações oriundo de uma série consecutiva de interações. Estas, possibilitam que a rede estabeleça um certo equilíbrio de “recursos” como o nível de influência das partes, o *status*, a legitimidade, o conhecimento, a informação e os recursos financeiros (Benson, 1982), sendo estes recursos, características da rede de criação. Como terceira característica temos as “regras base” (*rules*). Estas são procedimentos generalizáveis criados pelos atores de forma conjunta no curso da interação (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). As regras regulam o comportamento dos atores. Elas clarificam aspetos como o que é e o que não é aceitável, que posições podem os atores ocupar, de que forma as decisões ou resultados políticos devem ser abordados e qual o custo-benefício correlacionado com um comportamento particular ((KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995)). Por último, temos as “percepções” que são definições ou

imagens da realidade com base nas quais os atores interpretam e avaliam as suas próprias ações e as ações dos restantes atores (KLIJN; KOPPENJAN; TERMEER, 1995). Requisitos legais ou acordos de colaboração não constituem condições suficientes para assegurar uma colaboração interorganizacional eficaz. Um profícuo processo de colaboração requer a articulação de inúmeros fatores que podem estar relacionados com determinantes internos ou externos às organizações colaboradoras (KOZUCH; SIENKIEWICZ-MAŁYJUREK, 2016).

De acordo com Vangen & Huxham (2010), o sucesso de uma rede de colaboração pode ser entendido com base nas seguintes perspetivas:

I – Obtenção de resultados substanciais: melhoria na alocação dos fundos públicos, bem como na prestação de serviços públicos, e ainda no aumento da consciencialização dos cidadãos; II – Processos de colaboração altamente produtivos como medida do sucesso organizacional; III – Cumprimento de metas importantes: ter em conta os interesses de cada um, a realização de eventos organizados em conjunto; alcançar objetivos finais importantes; IV – Reconhecimento de colaboração: por aqueles que não estão envolvidos e valorizados por direito próprio; e V – Orgulho pessoal e organizacional: sendo sinónimo de sucesso colaborativo através de realização pessoal e como resultado da cultura organizacional.

O estudo da governação em rede tem vindo a ganhar destaque nas últimas décadas, sendo possível identificar duas gerações no que à investigação desenvolvida respeita. A primeira geração de investigação sobre a temática das redes de governação preocupou-se com a sua definição, explicando a sua formação e descrevendo seu papel, importância e impacto em diferentes áreas políticas e em diferentes escalas regulatórias (MARSH; RHODES, 1992; RHODES, 1997). A segunda geração expandiu ainda mais a agenda de investigação para incluir questões sobre as fontes das falhas das redes de governação, o papel e o impacto da gestão das redes e os resultados normativos da governação em rede (BENZ; PAPADOPOULOS, 2006). A avaliação da contribuição das redes de governação para o governo das sociedades de hoje tem vindo a ganhar uma importância crescente (SØRENSEN; TORFING, 2011). No entanto, o foco tem sido principalmente o de perceber a forma como as redes aprimoram a efetiva governação combinando autoridade e flexibilidade (PROVAN; KENIS, 2008; PROVAN; MILWARD, 1995) e como elas podem estimular a governação democrática, aumentando a participação, a deliberação e o fortalecimento político (WARREN, 2009).

Com menor expressão temos os estudos sobre a contribuição das redes de governação para a inovação de políticas públicas e serviços, embora o interesse tenha surgido recentemente (HARTLEY, 2005; METZE, 2010). Alguma da investigação tem versado sobre como as redes de

governança contribuem para uma melhor coordenação e resolução de conflitos, enquanto outros destacaram o papel das redes na resolução de problemas de uma forma mais capaz, baseada num mais amplo conhecimento e num processo de aprendizagem mútua (AGRANOFF, 2007; RHODES, 1997). Não obstante a fraca expressão em termos de investigação que interligue a inovação com a colaboração em rede, são ainda parcas na literatura as tentativas explícitas referentes às formas interativas de governança que permitam analisar a contribuição das redes de governança para a inovação pública (BOMMERT, 2010).

CONCLUSÃO

O reconhecimento dos limites das formas tradicionais de governo de acordo com o modelo *Top-Down* em face da crescente fragmentação, complexidade e dinamismo das sociedades contemporâneas (SØRENSEN; TORFING, 2011), levou à emergência de novos modelos de relação entre os diversos atores da sociedade. O crescente grau de complexidade inerente aos processos que ocorrem hoje nas organizações e nos ambientes que as envolvem, influenciam e por elas são influenciadas, gera uma urgência para a colaboração que transcenda os limites da organização e, cada vez mais, até mesmo os limites dos próprios setores (KOZUCH; KATARZYNA, 2013). Constatamos assim que, a crescente importância da colaboração resulta principalmente da incerteza relativa à envolvente, da busca de vantagem competitiva e do facto de que hoje é improvável que atuando de forma isolada consigam alcançar os seus objetivos (KOZUCH; KATARZYNA, 2016). No setor público, a colaboração interorganizacional tem registado um crescente interesse ao longo das duas últimas décadas, resultado da crescente complexidade das diferentes interações na atmosfera social (MARLIN; RITCHIE; GEIGER, 2009).

A par com esta tendência temos a aposta em dinâmicas descentralizadoras por parte dos governos, pretendendo assim, envolver diversos atores na gestão pública, o que tem sido sinónimo de uma grande atração para o estudo das dinâmicas da governança em rede. Um dos desafios associados à investigação nesta área persiste na necessidade de desenvolver uma avaliação mais rigorosa e sistemática da literatura referente às redes de governança, para que se possa reunir um conjunto de bases teóricas estáveis que permitam a criação de outras linhas de investigação alinhadas com essas teorias. A governança em redes pode melhorar a prática democrática ao fornecer novas rotas para os atores deliberarem, elaborarem e executarem políticas públicas. No entanto, pode ser prejudicada pela falta de supervisão política, incompetência democrática e

limitada por novas formas organizacionais. No entanto, pouca investigação tem sido desenvolvida sobre o desempenho democrático das redes de governação e sobre a metodologia a seguir (MATHUR; SKELCHER, 2007). A inovação, a modernização – vastas vezes associadas a processos de reforma – a competitividade e a busca da satisfação dos cidadãos através da gestão das suas expectativas, são hoje objetivos e, ao mesmo tempo, necessidades prementes da Administração Pública.

O advento e massificação do uso das TIC aliado a outros fatores que levaram o estado a reduzir o seu peso na sociedade, fizeram alterar as fronteiras existentes entre este e os cidadãos. Como resultado registou-se uma abertura à participação externa nos processos de tomada de decisão, até então refugiados nas estruturas verticais, hierarquizadas e altamente formalizadas, típicas do modelo burocrático. Precipitou também o surgimento de redes de colaboração constituída por atores de diferentes quadrantes da sociedade. Esta mudança organizacional levou a um favorecimento e proliferação do trabalho em rede e a um crescente achatamento das organizações públicas, dotando-as de maior flexibilidade e capacidade de resposta às crescentes exigências e solicitações dos cidadãos.

Como conclusão consideramos que embora existam já exemplos de redes de colaboração com resultados positivos e inovadores para as políticas públicas, existe ainda um longo percurso a percorrer no que se relaciona com fatores como a forma da sua criação, o modelo a seguir, os fatores potenciadores da sua sustentabilidade futura e os determinantes do sucesso desejado face aos objetivos que levaram à sua criação.

REFERÊNCIAS

AGRANOFF, Robert. **Managing within networks: Adding value to public organizations**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

AMABILE, Teresa; CONTI, Regina; COON, Heather; LAZENBY, Jeffrey; HARRON, Michael. Assessing the work environment for creativity. In: *The Academy of Management Journal*, v. 39, n. 5, 1996, p. 1154-1184.

AMABLE, Bruno. Systèmes d'innovation. In: MUSTAR, P.; Penan, H. (Org.). **Encyclopédie de l'innovation**, Paris: Economica, 2003. p. 367-382.

BENSON, Kenneth. A framework for policy analysis. In: ROGERS, D.; WHETTEN, D. (Eds.). **Interorganizational coordination: theory, research and implementation**. Ames: Iowa State University, 1982.

BENZ, Arthur; PAPADOPOULOS, Yannis. **Governance and democracy**. London, England: Routledge, 2006.

BILHIM, João. Nova Governação Pública e Meritocracia. In: *Sociologia, problemas e práticas*, n. 84, 2017, p. 9-25.

BOMMERT, Ben. Collaborative Innovation in the Public Sector. In: *International Public Management Review*, v. 11, n. 1, 2010, p. 15-33.

CALLON, Michel. Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. In: BIAGIOLI, M. (Ed.). **The Science Studies Reader**. New York and London: Routledge, 1999.

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima. **Administração Pública: modernização, qualidade e inovação**. Lisboa: Sílabo, 2014.

CHRISTOPHERSON, Susan; KITSON, Michael; MICHIE, Jonathan. Innovation, networks and knowledge exchange. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v.1, n. 2, 2008, p. 165-173.

FERLIE, Ewan; FITZGERALD, Louise; MCGIVERN, Gerald; DOPSON, Sue; BENNETT, Chris.

Public policy networks and “wicked problems”: A nascent solution, In: *Public Administration*, v. 89, n. 2, 2011, p. 307-324.

FIOL, Marlina. Squeezing harder doesn't always work: Continuing the search for consistency in innovation research. In: *Academy of Management Review*, v. 21, n. 4, 1996, p. 1012-1021.

FONSECA, Fátima; CARAPETO, Carlos. **Governança, Inovação e Tecnologias. O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro**. Sílabo, 2009.

HAJER, Maarten; WAGENAAR, Hendrik. **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HARTLEY, Jean. Innovation in governance and public services: Past and present. In: *Public Money and Management*, v. 25, n. 31, 2005, p. 27-34.

HOOD, Christopher. A Public Management for all seasons? In: *Public Administration*, v. 69, 1991, p. 3-19.

KETTL, Donald. **The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America**. Baltimore and London, USA: Johns Hopkins University Press, 2002.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop; TERMEER, Katrien. Comparative and International Administration Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management. In: *Public Administration*, v. 73, 1995, p. 437-454.

KLIJN, Erik-Hans; SKELCHER, Chris. Democrat and governance networks: compatible or not? In: *Public Administration*, v. 85, n. 3, 2007, p. 587-608.

KOOIMAN, Jan. **Modern Governance. New Government-Society Interactions**. Londres: Sage Publications, 1993.

KOZUCH, Barbara; KATARZYNA, Sienkiewicz-Malyjurek. Inter-organizational Collaboration and public sector innovativeness - the case of Poland. In: *International Journal of Contemporary Management*, v. 12, n. 3, 2013, p. 8-25.

KOZUCH, Barbara; KATARZYNA, Sienkiewicz-Malyjurek. Factors of Effective Inter Organizational Collaboration: a Framework for Public Management. In: *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, n. 47, 2016, p. 97-115.

LEÓN, Lorena; SIMMONDS, Paul; ROMAN, Laura. Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe. DG Enterprise, Brussels, 2012.

LOWNDES, Vivien; PRATCHETT, Lawrence; STOKER, Gerry. Trends in public participation: part 1 – local government perspectives. In: *Public Administration*, v. 79, n. 1, 2001, p. 205-222.

MARLIN, Dan; RITCHIE, William; GEIGER, Scott. Strategic Group Membership and Nonprofit Organization Performance. In: *Nonprofit Management and Leadership*, v. 20, n. 1, 2009, p. 23-39.

MARQUES, Alfredo; ABRUNHOSA, Ana. Do modelo linear de inovação à abordagem sistémica: aspectos teóricos e de política económica. In: *Centro de Estudos da União Europeia*, n. 33, 2005. p. 1-43.

MARSH, David; RHODES, Roderick. **Policy networks in British government**. Oxford, UK: Oxford University Press, 1992.

MATHUR, Navdeep; SKELCHER, Chris. Evaluating Democratic Performance: Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens. In: *Public Administration Review*, v. 67, n. 2, 2007, p. 228-237.

METZE, Tamara. **Innovation Ltd**. Delft, Netherlands: Eburon Academic, 2010.

OCDE/EC. **Oslo Manual:** The measurement of scientific and technological activities - proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data, 2005, 93 p.

OSBORNE, David. Reinventing Government. In: *Public Productivity & Management Review*, v. 16 n. 4, 1993, p. 349-356.

OSBORNE, Stephen; RADNOR, Zoe; NASI, Greta. A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. In: *American Review of Public Administration*, v. 43, n. 2, 2012, p. 135-158.

PIERRE, Jon; PETERS B. Guy. **Governance, Politics and the State**. Basingstoke: Macmillan, 2000.

PROVAN, Keith; MILWARD, Brint. A preliminary theory of network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. In: *Administrative Science Quarterly*, v. 40, n. 1, 1995, p. 1-33.

PROVAN, Keith; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, n. 2, 2008, p. 229-252.

RITTEL, Horst; WEBBER, Melvin. Dilemmas in a General Theory of Planning. In: *Policy Sciences*, v. 4, n. 2, 1973, p. 155-169.

RHODES, Roderick. **Understanding governance**. Buckingham, UK: Open University Press, 1997.

RHODES, Roderick. Understanding governance: Ten years on. In: *Organization Studies*, v. 28, n. 8, 2007, p. 1243-1264.

ROWLEY, Jennifer; BARENGHEH, Anahita; SAMBROOK, Sally. Towards an innovation-type mapping tool. In: *Management Decision*, v. 49, n. 1, 2011, p. 73-86.

SØRENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Enhancing collaborative innovation in the public sector. In: *Administration and Society*, v. 43, n. 8, 2011, p. 842-868.

VANGEN, Siv; HUXHAM, Chris. Introducing the Theory of Collaborative Advantage. In: OSBORNE, Stephen (Ed.). **The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance**. London, New York: Routledge, 2010. p. 163-184.

WARREN, Mark. Governance-driven democratization. In: *Critical Policy Studies*, v.3, n. 1, 2009, p. 3-13.

Universidade Católica de Petrópolis
Centro de Teologia e Humanidades
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis
Tel: (24) 2244-4000
lexhumana@ucp.br
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana>



CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; MENDES, Ireneu de Oliveira; BILHIM, João Abreu de Faria. AS REDES DE COLABORAÇÃO COMO FATOR INOVADOR NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UM ENQUADRAMENTO TEÓRICO COM BASE NA NOVA GOVERNAÇÃO PÚBLICA . **Lex Humana**, v. 11, n. 2, dez.19. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1850>>
