

## Prefácio

Quando hoje olhamos para muitos produtos que fazem parte do nosso quotidiano, como um automóvel ou um computador, identificamo-los com uma marca que, normalmente, associamos a uma empresa. Mas, na verdade, o que está por detrás da maior parte desses produtos são redes que envolvem muitas empresas com as mais variadas especialidades.

Quando hoje pegamos no nosso cartão de cidadão poderemos pensar, igualmente, que a sua emissão é da responsabilidade de um único serviço público bem identificado – aquele onde o fomos requerer. No entanto, também esse cartão é um produto de uma rede de entidades públicas, dependentes de diferentes ministérios.

O conceito de rede assenta fundamentalmente na salvaguarda de uma certa independência e autonomia das organizações que a compõem, contraposta à sua interdependência na prossecução de um objectivo comum.

No mundo empresarial, ao contrário da administração pública, a transição do paradigma hierárquico para um paradigma em rede tornou-se muito evidente, na teoria e na prática, pelo menos desde a década de oitenta do século passado. A investigação que dirigi nessa altura sobre o tema permitiu-me identificar diferentes formas de cooperação entre empresas concorrentes (a chamada *co-opetition*) e não concorrentes, e mostrar que as empresas podem trabalhar e crescer em rede, através de uma gestão inteligente de uma série de contratos. Eles permitem responder com maior flexibilidade a uma procura mais exigente em diferenciação e qualidade dos produtos, e controlar melhor a instabilidade do ambiente económico.

A administração pública, em especial o sector administrativo tradicionalmente muito hierarquizado, só muito mais tarde foi confrontada com o paradigma da rede. Redes para melhorar o desempenho funcional, redes para partilhar conhecimento, redes para favorecer a inovação. Tal-

vez por isso se associou tão facilmente esta mudança organizacional à utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) e, em especial, à vulgarização da Internet.

Mas será que faz sentido falar em rede na organização administrativa? Afinal a administração pública não deverá ser antes comparada com uma só? Ou, quando muito, com um conjunto de estabelecimentos pertencentes a um mesmo grupo?

À primeira vista parece que as diferentes unidades que funcionam dentro da administração pública não concorrem entre si. Completam-se. Repartem funções. Estão sujeitas a uma só coordenação e liderança.

Mas uma análise mais profunda mostra que não é exactamente assim. Desde logo, a administração pública não é só administração central. É também administração regional e local, conjugando pois estruturas com liderança, lógica e autonomia próprias. Apesar da divisão de competências entre os três níveis, para que certos objectivos sejam alcançados é necessário que a sua actuação seja concertada (por exemplo, nos licenciamentos de actividades).

Acresce que mesmo a administração central é, ainda hoje, caracterizada pela sua divisão em «silos» verticais. Essa verticalização isola ministérios e até serviços dentro de cada um deles. Tem constituído tradicionalmente uma forte barreira à cooperação, tornando o conjunto da administração muito mais parecido com uma pluralidade de empresas que pouco se relacionam e não partilham conhecimento umas com as outras, do que com uma só empresa.

Essa falta de cultura de colaboração é alimentada por diferentes factores, entre os quais se destacam a ausência de mobilidade interministerial de dirigentes e funcionários e a estrutura orgânica do orçamento.

É certo que, como se mostra neste trabalho, as TIC mudaram radicalmente muitos aspectos da nossa vida, e alteraram também o Estado e a administração pública. Vieram facilitar enormemente o desenvolvimento de uma maior colaboração entre diferentes entidades administrativas. Agilizaram a comunicação entre serviços e pessoas em tempo real; disponibilizaram formas de autenticação seguras para transacções desmaterializadas; permitiram a partilha de arquivos e a separação entre *back-offices* e *front-offices*; suportaram a organização de balcões únicos; abriram novos canais e novos formatos para a prestação de serviços; disponibilizaram novas plataformas para a troca de ideias, para a intervenção dos

cidadãos na vida pública, para uma inovação colaborativa, para uma administração partilhada, em co-produção, etc., etc.

Contudo, não é apenas o progresso notável das TIC, por si só, que faz a administração pública trabalhar em rede. É preciso muito mais do que isso. É indispensável mudança de atitude, de cultura e de organização. Ora, é possível enumerar actualmente vários factores que favorecem esta mudança cultural na administração pública, empurrando-a para uma maior colaboração e inovação.

Em primeiro lugar, para o exercício de funções mais complexas, a administração pública tem de recorrer a parceiros privados ou a parceiros que estão fora do seu controlo hierárquico, como as universidades ou os laboratórios de investigação, que lhe fornecem as competências técnicas que não tem.

Depois, os constrangimentos financeiros a que todos os serviços estão sujeitos levam-nos a olhar com maior atenção para os ganhos que podem retirar dos serviços partilhados, como as compras conjuntas de papel ou de comunicações (*vide* o Capítulo 3).

Finalmente, não podemos esquecer que administração pública não vive isolada de tudo o que se passa à sua volta. Goste ou não goste, resista mais ou menos tempo, ela é e será cada vez mais tocada pela mudança. Os cidadãos estão cada vez mais familiarizados com as novas tecnologias e as suas possibilidades. E são cada vez mais educados, informados e exigentes, quanto à qualidade dos serviços públicos, desde logo pela saudável contaminação da melhoria da qualidade de certos serviços privados. Essa pressão obriga a administração pública a orientar cada vez mais a sua actividade para processos, organizados em função das expectativas e necessidades dos seus utentes, de modo a facilitar o cumprimento das respectivas obrigações (fiscais, laborais ou outras), bem como o exercício dos seus direitos (poder iniciar uma actividade económica ou fazer uma reclamação). Para tal, a administração pública é forçada a transversalizar a sua organização, criar pontos únicos de contacto, portais partilhados e virados para os seus utentes (como o Portal da Empresa e o Portal do Cidadão), formas de atendimento integrado (como a Empresa na Hora ou a Casa Pronta), seja ele presencial ou desmaterializado. E, para atingir de uma forma eficiente estes objectivos, a administração pública vê-se obrigada partilhar meios e informação, a gerir projectos em conjunto, enfim, a aprender a trabalhar em rede. Estas redes são

assim uma espécie de plataformas colaborativas que quebram os silos verticais em determinados pontos cruciais.

Tal como para as empresas, as redes na administração pública permitem combinar a colaboração para um objectivo comum com a conservação da autonomia relativa de cada um dos seus pontos nodais. Facilitam, por isso, a transição do modelo hierarquizado para um novo modelo não excessivamente centralizado, que está ainda a emergir. E, tal como para as empresas, as redes de entidades públicas favorecem a partilha de conhecimento, a replicação de boas práticas, a inovação nos serviços, precisamente um dos objectivos da Rede Comum de Conhecimento referida neste trabalho (*vide* o Capítulo 4).

Neste livro, os autores analisam exactamente o impacto que as TIC tiveram na governação e, em especial, na emergência de novas formas de governação partilhada e em rede. Não apenas redes de agentes públicos, mas também redes abertas as novas formas de participação política e social, proporcionadas pelas ferramentas da nova Internet colaborativa, a *web 2.0*.

Fátima Fonseca e Carlos Carapeto mostram também a importância desta partilha de conhecimento para a promoção de uma cultura de inovação, indispensável à sustentabilidade de um processo de modernização administrativa.

Os diferentes temas desenvolvidos neste trabalho são acompanhados de exemplos, casos de estudo portugueses e não só, que ilustram as teses defendidas, demonstram as vantagens da colaboração e do trabalho em rede, constituem boas práticas em matéria de inovação e incorporação de conhecimento na modernização da administração. Mas mais do que tudo isto, são casos de estudo que comprovam que não estamos a discutir orientações ou práticas administrativas talvez possíveis de concretizar lá para os idos de 2020. A mudança é possível aqui e agora. E é incontornável e inadiável, tanto para a administração pública central como para a local.

A par da reflexão sobre um tema de grande actualidade, a sua discussão a partir de casos reais contribui assim para o interesse prático, e não puramente especulativo, desta obra.

Em suma, ser mais colaborativa, trabalhar em rede entre si e com os seus utentes, utilizar melhor as TIC para simplificar os seus procedimentos e modernizar a sua organização, fazer os cidadãos e as empresas par-

ticipar e beneficiar das mudanças é o que permite hoje distinguir as administrações públicas que caminham para o futuro das que se mantêm agarradas ao passado.

*Maria Manuel Leitão Marques*

Secretária de Estado da Modernização Administrativa

Coimbra, 1 de Dezembro de 2008