

## As relações inter-organizacional no sistema de governação

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

O modelo de organização dominante nas sociedades modernas resultou da aplicação da tecnologia nos processos de trabalho e das ideias defendidas por Adam Smith e dos autores das teorias clássicas da organização sobre a especialização e a divisão do trabalho. Estas ideias tiveram também reflexo nos sistemas políticos e na administração pública. Max Weber no seu ‘tipo-ideal’ de organização avança com argumentos idênticos, colocando grande ênfase na competência técnica e na divisão de trabalho. A organização burocrática tem sido a forma tradicional de estruturar a Administração Pública. As actividades são organizadas de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras. Na concepção tradicional de organização burocrática a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações do tipo superior-subordinado, a confiança nas regras e nos registos e o controlo dos processos. Através do estabelecimento de uma cadeia hierárquica é possível implementar e desenvolver actividades e manter um controlo centralizado das mesmas. Subjacente a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da escala hierárquica. É geralmente aceite que estas características são adequadas para a natureza das actividades do governo. Controlo hierárquico, continuidade e estabilidade, regulamentos internos e conformidade com as normas são algumas características evidenciadas por este modelo.

Na forma tradicional de organizar as actividades os responsáveis controlam o sistema através da hierarquia, numa abordagem *top-down*. A coordenação é feita através da ordem administrativa, de acordo com uma

série de regras, que permitem o controlo da actividade da estrutura administrativa.

### *A emergência do novo modelo de organização*

Contudo, nos finais da década de 70 a incapacidade dos governos em ultrapassar a crise levou à adopção de reformas radicais apoiadas em teorias económicas liberais e na ideologia da Nova Direita. A preocupação em reduzir a dimensão do Estado e o seu papel na economia esteve na origem da procura de formas alternativas de fornecimento de bens e serviços. A instituição tornou-se a principal meta da mudança, deslocando a atenção do indivíduo para os efeitos institucionais que podem levar a diferentes resultados. As propostas de reforma consistiam em separar a responsabilidade pelo desenvolvimento das políticas, da responsabilidade de implementação das mesmas, transferindo maior autonomia para os responsáveis pela gestão.

É neste contexto que se assiste ao movimento de privatização, a adopção de mecanismos de tipo mercado e de métodos e técnicas de gestão privada, à descentralização de actividades através da criação de organizações autónomas e ao recurso a fornecimentos externos. A fragmentação da estrutura administrativa realça a inadequação do modelo weberiano em responder aos novos problemas. Como consequência a forma de organização e gestão tradicionais baseadas no comando e na autoridade evoluíram e adaptaram-se às novas circunstâncias. A tradicional estrutura hierárquica, como forma de coordenação de actividades foi quebrada dando origem a formas contratuais ou quasi contratuais de coordenação das actividades, à criação de parcerias entre o

sector público e o sector privado e a um novo papel para as organizações não lucrativas.

O aprofundamento das áreas de intervenção do governo e a intervenção em novas áreas, a complexidade das questões, o maior envolvimento das pessoas na actividade das organizações públicas, o acesso à informação e o melhor conhecimento dos direitos dos cidadãos tudo isto tem contribuído para alterar o enquadramento institucional da actividade do Estado. A procura de soluções para os problemas passou a considerar formas participadas de com o recurso aos vários intervenientes sociais.

Tradicionalmente a necessidade político-legal deu ênfase a relações hierárquicas entre o Estado e a sociedade e nas formas de cooperação. Contudo há um conjunto de relacionamentos entre os diferentes actores sociais que compreendem estruturas hierárquicas e não hierárquicas.

### *O Novo Sistema de Governação*

A estrutura administrativa emergente da abordagem baseada no mercado realça o crescente número de pequenas estruturas agindo de uma forma autónoma e quasi-autónoma. A diversidade e variedade destas estruturas, o relacionamento entre elas, a variedade de fontes alternativas de poder e autoridade, desviaram a atenção dos ministros para os problemas da coordenação e das relações inter-organizacionais. A fragmentação no fornecimento de serviços introduziu uma nova disposição institucional em que a auto-organização e a coordenação inter-organizacional se tornou num factor crítico. Passaram a existir vários participantes interdependentes envolvidos no fornecimento de serviços, o

que significa uma mudança na coordenação das actividades que são exercidas através da gestão de relações inter-organizacionais e de network.

As organizações que fornecem serviços estão ligadas por networks à administração pública através de várias estratégias de gestão. Nestas circunstâncias, a gestão por comando e controlo não surte o mesmo efeito que na coordenação com o recurso à hierarquia pois quer os políticos quer os dirigentes deixam de ter controlo directo sobre as pessoas que fornecem os seus serviços.

Por outro lado, está a emergir um contexto administrativo complexo com um conjunto de regimes administrativos<sup>1</sup> que diferem no seu alcance, na natureza das tarefas impostas, nos instrumentos disponíveis e nos procedimentos de responsabilização. A complexidade da network que está a emergir limita drasticamente o modo de governação segundo o qual os objectivos são unilateralmente definidos e impostos aos outros actores e cuja implementação é monitorada de perto. Na verdade, a interdependência entre organizações está a aumentar pois os recursos são escassos, o conhecimento especializado não é exclusivo de um só actor, havendo portanto necessidade de fomentar a cooperação nomeadamente nas áreas sociais e no desenvolvimento económico. Num modelo de dependência mútua e de grande complexidade a forma de governação do tipo top-down e com o recurso à hierarquia não é adequado. Nestas circunstâncias a abordagem mais adequada consiste em estabelecer uma interacção estratégica entre os actores. Trata-se de uma nova forma de gestão em que se procura definir uma visão, estabelecer enquadramentos, iniciar e promover a cooperação, articular o relacionamento entre actores, e mobilizar e obter apoios que permitam novos desenvolvimentos. Este tipo de governação faz um forte apelo a uma mudança radical na cultura

administrativa, que exigem tempo e um esforço continuado. Na verdade estão a surgir novos padrões de organização que são autónomos mas não são independentes nem se trata de mercados puros, mas que envolvem várias organizações interrelacionadas. Por exemplo, as empresas municipais e intermunicipais não actuam num mercado puro pois estão numa posição de monopólio e estão dependentes das entidades que as criaram: os municípios.

A relações de tipo network assentam em conceitos de reciprocidade e interdependência não na competição, exigindo um grau de confiança entre os vários actores. A gestão em network é mais difícil porque as sanções que existem na abordagem tradicional não estão disponíveis e porque o conhecimento e a informação provavelmente estarão disseminadas. Enquanto os processo organizacionais tradicionais baseiam-se em regras e rotinas, os processos inter-organizacionais baseiam-se em relacionamentos, que muitas vezes são susceptíveis de ruptura. É por isso que quando uma organização está dependente de outras a gestão da sua fronteira torna-se muito importante. Para os gestores públicos o processo de gestão da organização significa a gestão das ligações com outras organizações.

### **A Gestão do Relacionamento Inter organizacional**

A da mudança do modelo organizacional baseado na hierarquia para formas mais horizontais como o recurso ao mercado e a networks requer uma nova forma de abordar os problemas e de encontrar soluções, colocando novos desafios para os gestores. As actividades de gestão são direccionadas para a melhoria e apoio das interacções entre os diferentes

---

<sup>1</sup> - A ideia de regime administrativo é entendida como o ambiente administrativo externo de um actor

actores envolvidos e a ligação das suas metas e abordagens. A gestão da network consiste em estimular ajustamentos mútuos no comportamento dos actores que têm objectivos e ambições diferentes e tendo em vista lidar com os problemas dentro de um determinado enquadramento de relacionamentos interorganizacionais.

Os responsáveis são chamados a desempenhar novas responsabilidades funcionais que requerem o processamento de informação e a sua permuta, desenvolvendo habilidades que permitam a construção e manutenção de relações complexas com uma grande variedade de actores. A estruturação destas relações deve assentar no desenvolvimento de actividades de comunicação horizontal e vertical por parte das chefias dos diferentes níveis. A circulação da informação tem um papel importante na manutenção e funcionamento da network. Na verdade, a complexidade das iniciativas e actividades a desenvolver muitas vezes exigem a articulação de actividades entre organizações, o envolvimento em associações ou a participação em trabalhos conjuntos. Os gestores públicos estarão mais envolvidos no desenvolvimento e manutenção de contactos com uma grande variedade de indivíduos com os quais eles têm de se envolver em várias formas de trabalho nomeadamente através da criação de grupos interdepartamentais e interdisciplinares, e de grupos de projecto. O pressuposto de que ‘a informação é poder’ já não é sustentável pois as exigências de informação e a necessidade de trabalhar em conjunto obrigam a uma nova atitude. Reuniões para transmitir informação antes de executar as tarefas, circulação de minutas de informação, a disseminação de informação escrita tudo isto são formas de melhorar o sistema de comunicação. Por outro lado, a descentralização de actividades e o aumento das relações inter-organizacionais vai envolver os gestores

públicos em actividades que requerem novas competências em áreas como a discussão de soluções, negociação, gestão de conflitos, articulação de interesses, a procura de consensos, o exercício da influência, a capacidade de lidar com a ambiguidade, com a incerteza e a mudança e ver os problemas como oportunidades e desafios.

A gestão pública na sociedade pós burocrática não lida somente com as normas e valores que vão para além da eficiência e da eficácia. A abordagem à gestão compreende também a complexidade do ambiente em que as organizações públicas se movimentam.

E este é um desafio que se está a tornar uma realidade não só na Administração Central como também na Administração Local, como se pode observar pelo acetato.

## **Conclusão**

A gestão através de networks envolve a gestão indirecta o que exige novas formas de lidar com os problemas. Assim, a influência directa do Estado é substituída por negociações, reciprocidade e interdependência. A gestão em network representa a resposta da sociedade pós-burocrática às características da governação que se baseiam na:

- interdependência entre organizações (públicas, privadas e não governamentais)
- interacções contínuas entre os membros da network
- elevado grau de autonomia em relação ao Estado