

Uma Administração pública em rede

Maria Manuel Leitão Marques
Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa
ucma@ucma.gov.pt

Resumo

Por detrás dos mais variados produtos e serviços que consumimos quotidianamente está, cada vez mais, um maior número de empresas especializadas, que unem esforços para a prossecução de um objectivo comum. Estas alianças estratégicas ou redes de empresas, complementares ou concorrentes, são uma das características mais marcantes do novo paradigma económico, por isso mesmo conhecido como “economia em rede”. Mas este modelo organizacional já ultrapassou as fronteiras do mercado e tem contaminado, nos últimos anos, outros domínios, como o da Administração pública. De que forma está o conceito de rede a ser importado para a Administração pública? Quais os factores que o favorecem e os constrangimentos ao seu desenvolvimento? Como podem as TIC contribuir para uma Administração mais colaborativa e orientada para resultados? Que valor acrescentado poderão cidadãos e empresas retirar desta mudança na organização dos serviços públicos? Eis algumas das questões fundamentais que procuraremos discutir nesta reflexão em torno de “uma Administração pública em rede”.

Palavras-chave: Redes de empresas e organizações; parcerias; co-opetition; administração pública em rede; governação

Maior complexidade, mais colaboração

Quando hoje olhamos para um Volkswagen Sharan ou para uns sapatos Aerosoles, para citar dois exemplos entre muitos outros, talvez imaginemos que saíram completos da Auto-Europa em Palmela ou da fábrica do Grupo Investvar no Norte de Portugal. Mas, na verdade, o que está por detrás daqueles dois produtos, aparentemente tão consolidados, são duas redes que envolvem empresas das mais variadas especialidades. O mesmo acontece com muitos outros produtos e até serviços (como, por exemplo, os transportes aéreos), que fazem parte do nosso quotidiano.

Quando, em breve, olharmos para o nosso cartão de cidadão – ou mesmo hoje para o certificado de matrícula – poderemos pensar, igualmente, que a sua emissão é da responsabilidade de um único serviço bem identificado – aquele onde o fomos requerer. No entanto, também no caso destes dois serviços públicos, o que está por detrás é uma rede de instituições sedeadas em diferentes ministérios, que compreende mesmo empresas públicas ou privadas.

O paradigma da rede no mundo empresarial

No mundo empresarial, o paradigma da rede tornou-se quase um lugar comum, pelo menos desde o final da década de oitenta. A investigação em diferentes domínios tem vindo a identificar formas de cooperação entre empresas concorrentes (a chamada co-opetition) e não concorrentes, e a demonstrar que as empresas podem trabalhar e crescer em rede, através de uma gestão inteligente de uma série de contratos de longa duração com outras empresas. 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.

O conceito de rede assenta, fundamentalmente, na salvaguarda de uma certa independência e autonomia das organizações que a compõem, contraposta à sua interdependência na persecução de um objectivo comum. Numa rede, há lugar à formação de uma linguagem partilhada e específica, através da transmissão mais ou menos recíproca de conhecimento (tácito, codificado, etc.).

Partindo da análise de muitos desses casos, a literatura de especialidade tipificou as redes segundo diferentes abordagens. Por exemplo, as redes podem ser “exteriormente organizadas”, quando existe uma acção de uma empresa dirigida para criar e manter a rede (redes pré-ordenadas por um líder). Neste caso, aproximam-se mais do modelo hierárquico. Mas também podem ser “auto-organizadas”, quando resultam espontaneamente de sucessivas interacções entre os actores que as compõem, assemelhando-se, deste modo, mais ao modelo de mercado. É frequente também distinguir entre redes “horizontais” e redes “verticais”, tendo em conta o posicionamento e o tipo de funções das empresas ou organizações envolvidas. Contudo, as redes de empresas tendem cada vez mais a integrar a produção com a distribuição, ligando-as interactivamente, e a estender-se a negócios conexos, particularmente do domínio financeiro. Por isso, certos autores preferem utilizar a designação “*business network*”, em vez das tipologias anteriores. As “*business networks*” têm como objectivo permitir a inovação permanente e não apenas partilhar o risco.

Da economia em rede à administração pública em rede

À administração pública o paradigma da rede chegou muito mais tarde. Mas tudo indica que chegou para ficar.

Deixemos de fora o seu sector empresarial ou mesmo os estabelecimentos públicos, como os hospitais, as escolas e as universidades, vocacionados essencialmente para a prestação de serviços. Restrinjamos, por ora, a análise apenas ao sector administrativo.

Será que faz sentido falar em rede na sua organização? Afinal a administração não deve ser antes encarada como uma só instituição, semelhante portanto a uma empresa ou quando muito a um conjunto de empresas pertencentes a um mesmo grupo?

É certo que, em princípio, as diferentes unidades que funcionam no âmbito da administração pública não concorrem entre si, completam-se, repartem funções e estão sujeitas a uma só coordenação e liderança. Mas isto só é assim à primeira vista. Desde logo, a administração pública não é só administração central. É também administração regional e local, conjugando 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 (como por exemplo, nos licenciamentos de actividades económicas).

Acresce que a administração central é, ainda, caracterizada pela sua organização excessivamente hierarquizada, pela sua repartição em “silos” verticais. Essa verticalização isola ministérios e até serviços dentro de cada um deles. Como tal, 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 do Orçamento Geral do Estado.

O contributo das TIC

É verdade que as tecnologias da informação e comunicação (TIC) vieram facilitar enormemente o desenvolvimento de uma maior colaboração. Disponibilizaram formas de autenticação seguras para transacções desmaterializadas, permitiram a partilha de arquivos e a separação entre *back-offices* e *front-offices*, facilitaram a comunicação em tempo real entre serviços distantes, etc., etc. Mas não é este progresso notável das TIC que, por si só, faz a administração trabalhar em rede. Como se prova hoje, a

distribuição de meios informáticos por toda a administração pública não alterou automaticamente o seu modo de funcionamento. O problema é, portanto, principalmente um problema de cultura e de organização. E também uma questão de orientação política.

Os incentivos a uma administração pública em rede

Acontece que alguns “incentivos” à mudança vêm recentemente obrigando a administração pública, em Portugal e não só, a envolver-se numa maior colaboração, mesmo que por vezes com alguma “nostalgia” do passado. Desponta assim uma cultura de rede, ainda que por ora intersticial. Vejamos alguns dos factores que a favorecem.

Desde logo, para o exercício de certas 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. Muitas vezes esses parceiros acompanham continuamente o exercício de actividades administrativas e não apenas esporadicamente. As parcerias público-públicas e público-privadas são, assim, cada vez mais frequentes.

Os constrangimentos financeiros a que todos os serviços estão sujeitos são outro dos aspectos que nos leva a olhar com maior atenção para os ganhos que podem retirar-se dos serviços partilhados, como as compras conjuntas, seja de papel ou de comunicações.

Finalmente, não podemos esquecer que os cidadãos 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). Para tal, a administração pública é forçada a transversalizar a sua organização, a criar pontos únicos de contacto, formas de atendimento integrado, seja ele presencial, via telefone ou web. Mas nada disto será possível sem partilha de informação, sem gestão conjunta de projectos, sem uma cultura de trabalho em rede. Estas redes são assim plataformas colaborativas que ousam romper 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 do passado para um novo modelo não excessivamente centralizado, que está ainda a emergir.

Alguns constrangimentos a uma administração pública em rede

Acontece, porém, que trabalhar em rede não significa trabalhar sem liderança. A experiência das empresas também mostra que a maioria das redes têm um líder, um ponto focal para onde convergem as actividades conjuntas.

No início, o mais complicado para alguns serviços da administração pública será precisamente terem de trabalhar sob uma liderança que saí fora da sua estrutura hierárquica vertical.

Por sua vez, para quem lidera, o mais complexo será ter exercer alguma autoridade sobre serviços que não estão sujeitos ao seu controlo directo. Mas não só. Quando se trata de projectos conjuntos, que exigem financiamento de actividades comuns, coloca-se o problema difícil de saber quem assume a responsabilidade pelo seu financiamento, como fazer que um serviço aceite pagar com o respectivo orçamento

um projecto que não é apenas seu. São questões que a flexibilidade própria do sector privado permite resolver com facilidade, mas não a rigidez do sector público.

É por isso que tarefas aparentemente simples – como a produção e gestão de um cartão de identificação comum a vários serviços; a organização de um serviço de compras electrónicas partilhado; a criação de uma empresa num ponto único de contacto ou a construção de um portal de empresa – se tornam tão difíceis de gerir. Não tanto pela sua complexidade técnica, mas muito mais pela colaboração permanente que exigem entre diferentes serviços, desde a fase de concepção à sua implementação e financiamento.

É também isso que explica a necessidade que muitos países têm de criar estruturas de coordenação para o desenvolvimento deste tipo de projectos, quase sempre situadas junto do centro do governo.

Conclusão

Em suma, medir e avaliar hoje a modernização administrativa não passa necessariamente por saber se a administração pública é mais ou menos electrónica. Passa por saber se ela é mais ou menos colaborativa, se está mais próxima ou mais distante de um modelo em rede, como utiliza as TIC para modernizar a sua organização, qual o valor acrescentado que dela retiram o cidadão e as empresas. O indicador principal não deverá ser apenas o de ter mais ou menos serviços *on-line* (se essa contabilidade for feita de uma forma tradicional). Deveria ser a capacidade de os oferecer de um modo mais ou menos integrado.

São estes indicadores que nos permitem distinguir aquelas administrações que são capazes de retirar ganhos de eficiência da colaboração (interna ou externa) e, sobretudo, as que são capazes de gerir a sua oferta de uma forma mais orientada para a conveniência dos seus utentes, incluindo a possibilidade de uma oferta diferenciada em função das respectivas expectativas e necessidades. É essa mudança que permite aumentar a confiança no serviço público e dignificar os seus agentes. Ou seja, que permite distinguir as administrações públicas que caminham para o futuro das que se mantêm agarradas ao passado.