

Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração*

Robyn Keast; Kerry Brown e Myrna Mandell

Introdução: integração nos serviços sociais

Afirma-se frequentemente que o setor de serviços sociais está em um estado de “crise” ou que um “ponto crítico” foi alcançado (DOYLE, 1999; ESPING-ANDERSEN, 1996; FINE, 1997; SAUNDERS, 1998). A argumentação baseia-se no pressuposto de que há pelo menos um nível de tensão e que os modelos atuais de prestação de serviços sociais públicos são problemáticos (KEATING, 2001).

No entanto, a sensação de fragmentação e a falta de serviços devidamente coordenados ou integrados – como resultado do insulamento ou das respostas tradicionais de agências isoladas – são geralmente considerados como os problemas mais graves que impedem a prestação efetiva e eficiente de serviços públicos. (AUCOIN, 1993; PETERS, 1998; KEAST, 2001).

Como consequência, argumenta-se que há necessidade de programas e serviços se tornarem mais integrados (PETERS, 1998; KEATING, 2001; 6 *et al.*2002). Enquanto a integração através dos diferentes níveis de funcionamento foi identificada como

uma tarefa necessária, a ênfase centrou-se em uma melhor política de vinculação e de serviços entre organizações e setores (6 *et al.* 2002). Portanto, o foco na integração horizontal e seus mecanismos de vinculação associados formaram uma agenda central para a política e a prestação de serviços em muitos países (6 *et al.* 2002; STEWART, 2002).

Apesar da série de modelos e estruturas disponíveis para os projetistas organizacionais alcançarem a integração de serviços e apesar do compromisso contínuo com essa política e com o gerenciamento programático, os esforços de integração bem-sucedidos são escassos e muitas vezes de curta duração. Argumenta-se que falhas na compreensão dos atributos dos vários modos de integração, além das dificuldades em harmonizar suas estruturas e processos com o propósito e o contexto das políticas públicas, contribuiu para esse sucesso limitado. Este artigo baseia-se nos quadros de integração disponíveis, porém, limitados, para apresentar um modelo sutil e mais detalhado a fim de facilitar a tomada de decisão.

Ressalta-se que há necessidade de saber “misturar e combinar” diferentes aspectos de integração para atender necessidades e circunstâncias variadas e mutantes das organizações prestadoras de serviços sociais. Através de uma análise da experiência dos colaboradores na prestação de serviços integrados são traçados os elementos iniciais de uma teoria. O artigo prossegue mostrando as definições de integração de serviços, fornece uma avaliação dos esforços de integração anteriores e destaca os grandes problemas em alcançar uma integração bem-sucedida. A partir da constatação empírica derivada de entrevistas e de grupos focais o estudo apresenta um espectro de integração expandido.

Com base nesses resultados, a pesquisa conclui que a integração é um aspecto essencial na resolução de problemas sociais complexos e na junção de serviços antes fragmentados; no entanto, obter a combinação certa de estruturas distintas, depende de uma elaboração cuidadosa de opções.

Integração: passado e presente

A integração de serviços tem sido definida como a união de serviços que antes estavam dispersos e independentes, formando um sistema de prestação de serviços mais completo (O’LOONEY, 1997; FINE, 2001). Existem vários modelos e abordagens sobre a implementação de serviços mais coerentes por meio da integração. Como Leutz (1999) e outros (ALTER e HAGE, 1993; ALEXANDER, 1995; CHISHOLM, 1989) argumentaram, a integração pode ter tanto uma orientação vertical (orientada para a autoridade, estrutura formal), como horizontal (abordagem baseada no relacionamento). A dualidade desta escolha oferece uma gama de mecanismos de integração e opções políticas para formatar a implantação e os processos de decisões futuras (MATHESON, 2000). O uso da integração para resolver a fragmentação da prestação de serviços, superar a duplicidade e reduzir custos teve um forte apelo intuitivo tanto para os administradores públicos quanto para os colaboradores (WALDFOGE, 1997; MARTINSON, 1999; WALSH, 2000). Provan e Milward (1995, p.2) fornecem a base lógica da integração:

A visão predominante entre os vários profissionais, formuladores de política e pesquisadores é que os clientes serão beneficiados com a fragmentação reduzida e a maior coordenação dos

serviços mediante integração destes em uma rede de agências provedoras ligadas por meio de referências, gestão de processos e de programas conjuntos, levando a um sistema mais efetivo. (PROVAN e MILWARD, 1995, p.2)

Desta forma, a integração é considerada um verdadeiro “Santo Graal” (PETERS, 1998) para muitos profissionais e beneficiários dos serviços sociais.

A integração dos serviços como um objetivo do governo e da comunidade não é novidade, com grande foco na política e agenda de trabalho para a integração dos serviços. Desde que os serviços públicos se tornaram especializados e diferenciados em agências e setores, os governos e as entidades sem fins lucrativos têm procurado possibilidades de junção dos vários elementos, para reduzir a duplicidade e fornecer serviços mais efetivos e eficientes (PAINTER, 1987; PETERS, 1998). De fato, Lynn (1980), 6 (1997) e Tierney (1970) resgataram o histórico do interesse pela integração dos serviços sociais em diversos países desde o final do século XIX. Desde aquela época tem havido tentativas periódicas para integrar os serviços tanto vertical quanto horizontalmente (O’LOONEY, 1997; BROWN e KEAST, 2005).

A ênfase atual sobre a integração horizontal reflete a crescente complexidade do setor de serviço social causada pelo insulamento, e, mais recentemente, pela mercantilização dos serviços sociais e a reconhecida incapacidade do governo, bem como das instituições sem fins lucrativos, para tratar com sucesso questões sociais complexas ou graves (6 *et al.*2002; KEATING, 2001). Conduzir a integração horizontal é, também, uma demanda crescente por parte dos cidadãos, no sentido de se envolverem mais em processos decisórios que afetam

suas famílias e a comunidade (ADAMS e HESS, 2001; KEATING, 2001; BROWN e KEAST, 2003).

Na medida em que as comunidades e seus governos se voltam para os crescentes níveis de serviço e de fragmentação social, a integração horizontal tem sido o caminho confiável a seguir (KONRAD, 1996; SAUNDERS, 1998; BROWN e KEAST, 2005). Como resultado, um conjunto de conceitos de integração horizontal ou, como Lawson

“Ressalta-se que há necessidade de saber ‘misturar e combinar’ diferentes aspectos de integração para atender necessidades e circunstâncias variadas e mutantes das organizações prestadoras de serviços sociais.”

(2002) os descreve, “palavras aliadas iniciadas com C” – incluindo a cooperação, a coordenação e a colaboração – surgiram, ou ressurgiram como temas-chave no discurso da política pública.

Nos primeiros textos sobre a integração dos serviços, os termos integração, cooperação, coordenação e colaboração foram muitas vezes utilizados alternadamente

como sinônimos, ou incorporados uns aos outros (ALEXANDER, 1995; LAWSON, 2002). Por exemplo, a coordenação esteve muitas vezes contida no âmbito da cooperação, com a visão de que poucas organizações se envolveriam espontaneamente em coordenação ou atividades conjuntas (ALTER e HAGE, 1993; KONRAD, 1996). A coordenação também foi apresentada como sinônimo ou definida como cooperação (WARREN, ROSE e BERGUNDER, 1974; AITKEN *et al.*, 1975), enquanto que a colaboração tem sido descrita como uma característica da cooperação (ALTER e HAGE, 1993).

A literatura contemporânea tende a não discriminar os termos e está à procura de exemplos de pessoas “trabalhando em conjunto” (HUXHAM, 2000; SZIROM *et al.*, 2002). No entanto, houve algumas tentativas para diferenciar esforços interorganizacionais de integração. Por exemplo, Rhodes (1988) descreveu os diferentes tipos de redes de políticas e Alexander (1995) analisou diferentes estruturas de coordenação interorganizacionais. Contudo, esses modelos são em grande parte descritivos e, em alguns casos, têm-se centrado principalmente sobre as relações intergovernamentais (BORZEL, 1998).

Ultimamente, no entanto, um número crescente de estudiosos passou a considerar os conceitos de integração horizontal como analiticamente distintos – embora relacionados –, apresentando alguns de seus elementos-chave, como a intensidade e a formalidade, além do tipo

de relações identificadas (KONRAD, 1996; LAWSON, 2002; MANDELL e STEELMAN, 2003; BROWN e KEAST, 2003; KEAST *et al.*, 2004). Ao estabelecer essa perspectiva, a integração horizontal é descrita como relações intra ou interorganizacionais que variam desde acordos autônomos, independentes, fragmentados (localizados numa extremidade do espectro) até um sistema totalmente conectado (localizado na outra extremidade do espectro) (KONRAD, 1996; AUSTIN, 1997; LEUTZ, 1999; FINE, 2001). Vários autores têm analisado e utilizado um espectro de diferentes mecanismos de integração, que vão desde a comunicação até a coesão e fusão (KONRAD, 1996; FINE, 2001; LAWSON, 2002), e posicionam o conjunto de mecanismos de integração em vários pontos neste espectro.

Embora existam muitas relações interorganizacionais, o cenário de serviços sociais tem se concentrado principalmente em três dos “Cs” disponíveis (FINE, 2001) – cooperação, coordenação e colaboração. Os “3 Cs” estão localizados claramente em diferentes pontos no espectro, de tal forma que o nível de intensidade das conexões ou relacionamentos determina a posição das relações no espectro. Um conceito adicional associado com o nível de intensidade das ligações é o grau de formalidade ou informalidade que rege as atividades de integração/relacionamentos. Esse espectro básico de integração horizontal é apresentado na Figura 1.

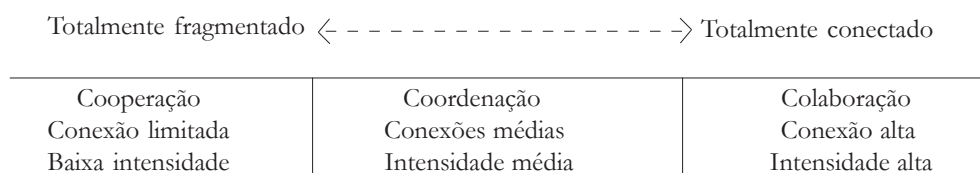


Figura 1: Espectro da integração horizontal

No entanto, esses espectros e conceitualizações em torno da integração são apenas uma contribuição relativamente recente à base de conhecimentos e estão ainda sendo plenamente “decifrados”, a fim de proporcionarem uma compreensão mais detalhada dos diferentes elementos que compõem cada um dos termos de integração.

Teoria interorganizacional e integração horizontal

A teoria interorganizacional tem convencionalmente fornecido a estrutura a partir da qual se entendem e implementam as tentativas de integração, inclusive aquelas de orientação horizontal. No entanto, embora muito tenha sido escrito na literatura da teoria da organização sobre o tema da integração, a ênfase principal tem sido sobre como se organizar para conseguir uma melhor coordenação (ALTER e HAGE, 1993; GALBRAITH, 1977; GOES and PARK, 1997; HALL, 1972; Thompson 1967). Essa abordagem é compreensível, já que muitas metas de integração anteriores foram predominantemente voltadas para alcançar a eficiência e são caracterizadas por uma relutância marcante em deixar a autonomia individual (MANSE *et al.*, 1997; O’LOONEY, 1997).

A ênfase na teoria organizacional está no desenvolvimento de estratégias e processos que permitam que as organizações mantenham a sua autonomia individual (BENSON, 1975). Portanto, os esforços de integração tradicionais têm se centrado sobre a interligação entre as organizações com base em estruturas de integração mais formais e estruturadas, tais como: regras, regulamentos, procedimentos e até mesmo em força-tarefa. (HALL, 1972; GALBRAITH, 1977). Contudo, enquanto as estratégias de

integração discutidas na literatura da teoria da organização têm relevância e aplicação para algumas iniciativas horizontais, elas não podem ser aplicadas indiscriminadamente. Isso porque, ao contrário dos arranjos interorganizacionais convencionais, a integração horizontal é muitas vezes baseada na necessidade de estabelecer relações interdependentes e não independentes, a fim de ser eficaz.

Além disso, especialmente em relação às iniciativas de colaboração, como argumentou Mandel (1999), arranjos interorganizacionais convencionais não abordam a necessidade de estabelecer “uma total inovação” necessária para que os esforços colaborativos operem. No âmbito da integração horizontal, a ênfase em organizações individuais que se veem como unidades independentes trabalhando juntas deve ceder lugar a uma visão na qual organizações individuais se vejam como entidades interdependentes que precisam não só mudar os seus modos internos de operação, mas também suas relações umas com as outras. O enfoque teórico agora deixa de ser dedicado meramente ao trabalho em conjunto para produzir determinadas tarefas e passa a ser dedicado a mudar a forma de trabalharem juntas.

O problema analisado neste artigo aborda a questão de que os termos integração, cooperação, coordenação e colaboração parecem ser usados indistintamente, ignorando as características extremamente sutis de cada um desses conceitos – e essa situação resulta na dificuldade em conseguir os resultados necessários do governo com o tipo de abordagem de integração adotada. Essa circunstância aponta para uma questão de incompatibilidade de “meios e fins”. Ao contrário, demonstramos que os termos são diferentes, e, portanto, têm aceitações

diferentes e que as pessoas nessas experiências de trabalho em conjunto podem diferenciá-los, facilitando o alcance dos objetivos almejados.

Dessa forma, o artigo testa se profissionais e formuladores de política diferenciam os termos e mecanismos da integração horizontal e, em caso afirmativo, quais compreensões subsidiam suas estratégias sobre as diferentes maneiras de trabalharem juntos. Além disso, separando os elementos de cada um dos “3 Cs” o artigo procura fornecer uma conceituação mais aprimorada e detalhada dos processos e estruturas para a integração horizontal, melhorando assim o potencial para resultados bem-sucedidos e sustentáveis de integração.

Metodologia

A fim de se obter uma compreensão mais profunda da integração e dos componentes “3Cs”, foi iniciada uma abordagem internacional e interestadual usando informantes-chaves extraídos de vários níveis de atuação do governo e comunidade, bem como da área internacional da Austrália e da Nova Zelândia.

Baseado nos três principais níveis de organização social identificados por Parsons (1960) e Waddock (1991), os entrevistados foram selecionados a partir de três níveis de desenvolvimento e implementação de serviços – profissionais de política, de gerência e prestadores – e foram localizados tanto dentro quanto fora do governo. Quarenta entrevistas detalhadas e semiestruturadas foram realizadas com membros de cinco iniciativas integradoras de serviços sociais que operam dentro de Queensland, Austrália. Entre os entrevistados estavam os principais representantes do governo e de instituições não governamentais responsáveis por tais empreendimentos. Embora

os entrevistados estivessem envolvidos em uma ampla variedade de iniciativas de integração, a sua ênfase principal estava em iniciativas de serviços mais complexos e de maior escala.

A Tabela 1 apresenta uma visão desagregada dos dados demográficos de cada um dos grupos de entrevistados, incluindo o seu nível de operação, idade e experiência educacional, bem como informações de envolvimento nos empreendimentos de serviços de integração atuais e anteriores. Uma amostra estatisticamente significativa de entrevistados de vários níveis, como discutido por Patton (1987), permitiu que sutilezas e nuances da experiência de integração e seu entendimento fossem extraídas.

O uso de uma metodologia de entrevista semiestruturada permitiu que os entrevistados descrevessem suas experiências e compreensão da prestação de políticas e serviços integrados com suas próprias palavras (PATTON, 1990; DENZIN, 1989). Um protocolo da entrevista (Anexo 1) foi utilizado para tirar ainda mais proveito da compreensão dos entrevistados nos processos e mecanismos de integração e seu impacto, bem como para melhor conceituação de termos chaves.

Além do processo de entrevista, foram usados cinco grupos focais de profissionais e outros informantes-chave envolvidos em iniciativas de integração em Queensland e na Nova Zelândia, a fim de se obter mais detalhes em relação à forma como a experiência de integração funcionava na prática. Além de colher informações adicionais sobre a experiência de integração, um dos principais objetivos dos grupos focais era servir de mecanismo para confirmar ou não as descobertas geradas a partir do processo de entrevista e testar a validade e precisão

do espectro expandido de integração. As interações dinâmicas possíveis através do grupo focal permitiram aos membros divulgarem e desafiar opiniões (JOHNSON, 2002), identificando assim, as diferenças entre as respostas dos indivíduos e posições políticas organizacionais, e destacando o consenso e os níveis de divergência para diferentes pontos de vista. Para aumentar a confiabilidade dos resultados, “redes” existentes foram utilizadas para os grupos focais, juntamente com uma declaração clara de propósitos e com um processo estruturado (HOLLANDER, 2004).

As entrevistas e grupos focais foram conduzidos durante um período de 18 meses e se envolveram tanto em iniciativas de integração em andamento quanto em iniciativas de integração “que falharam”. A localização dos casos dentro da estratificação analítica de operação em três níveis e a implementação de um processo de codificação baseado nessa estratificação possibilitou examinar as diferenças entre os três níveis de entrevistados.

Manuseio de dados e análise

Todas as respostas das entrevistas e dos grupos focais foram transcritas na íntegra e inicialmente marcadas e categorizadas manualmente por dois pesquisadores, trabalhando de forma independente para identificar o núcleo de temas e padrões citados. O nível de concordância foi de 89%. Esses dados foram posteriormente codificados e reanalisados pelo programa de análise qualitativa de dados chamado *The nudist* (4). Temas e subtemas que emergiram dos dados foram colocados juntos para fornecer uma visão abrangente da experiência dos entrevistados, como sugerido por Aronson (1994), e forneceu a base

para seleção dos participantes nos processos de relatórios de comentários *feedback* realizados com cada grupo entrevistado. Os temas resultantes, os padrões de comportamento e os entendimentos conceituais foram considerados no contexto do quadro preliminar do espectro da integração. Novas perspectivas provenientes dos dados foram utilizadas para preencher o espectro de forma mais ampliada e baseada em evidências.

“A necessidade de esforços de colaboração para os níveis mais elevados de contribuição, compromisso e esforço conjunto foi uma situação frequentemente mencionada em todos os níveis dos entrevistados.”

Resultados: decifrando os “3Cs”

A pesquisa buscou ampliar o conhecimento sobre integração de serviços e assim a capacidade de utilizar o espectro dos mecanismos de integração, decifrando a integração e reavaliando estes mecanismos em relação ao conhecimento e experiências

Tabela 1: Estatística dos entrevistados e experiência com integração de serviços

Composição do grupo Entrevistados	Orientação de integração	Sexo (%)	Idade (%)	Escolaridade (%)	Tempo gasta na rede de integração (%)	Envolvimento anterior em esforços de integração (%)
Diretores executivos	Conjunto de Integração de Políticas do Governo	Masculino 60 Feminino 40	41-50 70 51-60 30	Ano 12.10 Estudante universitário 10 Pós-graduação 80	< 1 ano 40 1-2 anos 40 2-3 anos 10 >3 anos 10	100 sim
Gerentes regionais e prestadores de serviços regionais	Integração de serviços regionais e planejamento de política regional	Masculino 76 Feminino 24	20-30 4.8 31-40 23.8 41-50 42.9 51-60 28.6	Superior 14.30 Pós-graduação 47.7 Estudante universitário 38.1	< 1 ano 47.7 1-2 anos 42.9 >3 anos 4.8	100 sim
Colaboradores do governo e da comunidade; prestação de serviços ao cliente consistente	Integração de serviços focada no cliente; prestação de serviços consistente	Masculino 37.5 Feminino 62.5	20-30 25 31-40 25 41-50 25 51-60 25	Superior 25 Estudante universitário 18.80 Pós-graduação 56.30	< 1 ano 6.3 1-2 anos 56 2-3 anos 25.1 >3 anos 12.5	100 sim
Informantes-chave – sem informação	Faixa de esforços de integração	Masculino 66 Feminino 34	31-40 20 41-50 50 50+30	Estudante universitário 40 Pós-graduação 60	N/A	100 sim

dos colaboradores. As respostas são delineadas de acordo com o setor do entrevistado a fim de destacar se e como pode haver diferenças na orientação da política e do programa.

Discriminando a terminologia de integração

Problemas relacionados a uma abordagem não diferenciada de integração são expressos pelas seguintes afirmações de profissionais do governo e dos setores da comunidade quando solicitados a explicarem seu entendimento das diferenças entre cooperação, coordenação e colaboração:

“Estas palavras soam ótimas. Não soam? Elas são mesmo uma espécie de mote. É muito difícil discordar delas, são atraentes e há o desejo de

alcançá-las. Mas eu vejo que há uma grande necessidade de decifrar ou reorganizar seus significados em todas as circunstâncias. E eu acho que um dos problemas é que uma quantidade de palavras significa muitas vezes coisas diferentes para pessoas diferentes” (entrevistado do setor comunitário)

“Eu acho que há uma grande necessidade de decifrar seus significados em uma determinada circunstância. E eu acho que um dos problemas das palavras é que frequentemente elas significam maneiras muito diferentes de se trabalhar junto. Então eu acho que elas são uma quantidade de palavras que são utilizadas para sinalizar alguma intenção ampla em torno de uma maneira diferente de se trabalhar em conjunto” (entrevistado do setor governamental).

As respostas indicam que os profissionais diferenciam os termos e estão pedindo uma “reorganização” para esclarecer os significados de seus diferentes aspectos. A série de considerações dos entrevistados sobre diferentes usos e conceitos de cooperação, coordenação e colaboração será examinada para determinar os sentidos ligados a cada uma.

Cooperação

Os resultados indicam que os entrevistados em geral conceituaram cooperação como o ponto de partida ou o nível básico de relações interorganizacionais. Ou seja, a partir de sua perspectiva, a cooperação não requer muito esforço ou perda de autonomia (72%). Pelo contrário, significa que as organizações simplesmente levam em consideração os objetivos uns dos outros e tentam acomodá-los. Esta compreensão quase essencial da cooperação é exemplificada a seguir:

“Francamente, eu não acho que fazemos isto (colaboração) muito bem. Mas sabemos sim, como cooperar. Não podemos ser efetivos sem essa cooperação porque muitos departamentos diferentes tendem a trabalhar com os mesmos clientes. Então, temos que ser capazes de considerar uns aos outros e adaptar-nos” (entrevistado do setor comunitário).

Para 87,5% dos entrevistados, a cooperação também foi associada a um nível de intensidade menor no relacionamento entre as partes, e à expectativa de esforço e envolvimento reduzidos. Esse ponto foi esclarecido no comentário seguinte em que a cooperação foi comparada com a colaboração:

“Suponho que colaboração é uma forma de cooperação mais ativa e intensa. Mais aberta, mais compartilhada, mais colegiada. Acho que você pode cooperar e respeitar, mas a colaboração para mim significa mais atividade de coração” (entrevistado do setor governamental).

Desta forma, as opiniões dos entrevistados sobre a cooperação concordam com a afirmação a seguir, que a apresentou como a mera tarefa de “conviver com os outros de modo que ambos possam alcançar seus próprios objetivos” (entrevistado setor governamental). Como será visto nas sessões seguintes, cooperação para muitos entrevistados estabelece a base para um nível mais alto de integração, incluindo em primeira instância, a coordenação.

Coordenação

Para todos os entrevistados, a coordenação foi apresentada tendo uma função muito instrumental. Para eles, trata-se de processos que requerem das organizações “trabalharem em conjunto” através de objetivos pré-estabelecidos e frequentemente externos ao grupo, e mecanismos mais estruturados. A forte orientação à tarefa da coordenação é evidenciada na declaração posterior:

“Então, se quatro pessoas sentadas em torno desta mesa estivessem coordenando, esses objetivos já estariam definidos por qualquer um de nós ou viriam até nós externamente e estaríamos trabalhando para esse objetivo, sem nunca ter que anunciar um ao outro, anunciar nosso entendimento sobre o objetivo. E poderíamos, na realidade, coordenar e ter visões

muito diferentes, opiniões diferentes sobre qual é a meta, da razão de estarmos na sala”. (entrevistado do setor governamental).

Foi também consistente a observação de 62,5% dos entrevistados no sentido de que, embora envolva trabalhar para um objetivo em comum, participar da coordenação não requer perda de autonomia individual. Este aspecto é explicado:

“Simplesmente assume-se que você está ali representando seu departamento sobre um determinado assunto e as outras agências também estão representando os seus e nós apenas continuamos a representar os nossos próprios problemas, sem qualquer necessidade de entender de onde o outro está vindo”. (entrevistado do setor governamental).

Além disso, a coordenação também foi muitas vezes associada à noção de “conduzir” uma iniciativa através do governo. Embora amplamente identificado, esse ponto de vista foi expresso especificamente por 70% dos entrevistados de alto nível, de política estratégica orientada do governo. A citação seguinte destaca a relação entre a coordenação e a necessidade de gerenciar ativamente uma iniciativa. “Mas você coordena as atividades ou você planeja administrar atividades quando você quer realmente conduzir um resultado” (entrevistado do setor governamental).

Comitês interdepartamentais e outros mecanismos onde existem termos pré-determinados de referência e processos estritamente gerenciados também foram descritos pelos entrevistados de ambos os setores e, em especial, entre 62,5% dos representantes do governo, como instrumentos

convencionais de coordenação. Além disso, como a citação seguinte destaca, houve uma clara compreensão de que tais estruturas não se alinham com a colaboração:

“Ter um Comitê Interdepartamental (IDC), é para mim uma função de coordenação, e certamente não é, na minha experiência em IDCs, de colaboração” (entrevistado do setor comunitário).

Especificamente ligados à coordenação, na visão de 47,5% dos entrevistados, estavam os prazos estabelecidos aos processos e a necessidade de se “pôr a mão na massa”, com frequência sem qualquer tipo de estudo de posições organizacionais ou ideológicas. O impacto disso para os funcionários do governo foi destacado na seguinte declaração: “... Não há espaço para divulgar um conhecimento ou objetivos comuns. Não há tempo para essas coisas”. (entrevistado do setor governamental).

De um modo geral, os resultados demonstraram que enquanto a coordenação representou uma forma eficiente de conduzir as metas e de realizar de tarefas conjuntas, a colaboração proporcionou uma maneira de ir além deste processo de vital importância para encontrar formas de se “trabalhar melhor em conjunto” e alcançar maiores eficiências de escala e de resultado.

Colaboração

As descrições fornecidas pelos participantes acerca de sua compreensão e de sua experiência de esforços colaborativos indicaram que a colaboração foi percebida como um processo mais intenso do que as formas de integração anteriores, e como um processo que requiritava relações,

vínculos e recursos muito mais estreitos, e até mesmo uma diminuição dos limites entre as agências. A necessidade de esforços de colaboração para os níveis mais elevados de contribuição, compromisso e esforço conjunto foi uma situação frequentemente mencionada em todos os níveis dos entrevistados.

Por exemplo, um entrevistado do setor governamental declarou: “Eu diria que a colaboração envolve um maior nível de contribuição, comprometimento, atividade de trabalho em conjunto em torno de resultados específicos. Isso requer um maior nível não apenas de compromisso, mas de contribuição.” Mais especificamente, 87,5% dos profissionais e responsáveis por políticas estratégicas e 80% dos informantes-chave identificaram o desenvolvimento de objetivos comuns, o diálogo conjunto e um maior nível de confiança como os principais indicadores de ação colaborativa ou de uma relação de colaboração. Esta abordagem é exemplificada a seguir:

“A maneira como eu vejo a colaboração é que, se você e eu, ou as duas pessoas sentadas nestas cadeiras estão colaborando, então nós compartilhamos objetivos. Temos um entendimento comum do que somos e sobre o que estamos fazendo juntos. Podemos assumir valores comuns e nós provavelmente já tivemos que trabalhar mais tempo para obter um nível de confiança em torno desses objetivos e valores compartilhados. Mas antes de começarmos a pôr as coisas no papel, nós, na verdade, concordamos em quais eram nossos objetivos para o trabalho em que estávamos envolvidos” (entrevistado do setor comunitário)

Por meio desse compartilhamento e da experiência da definição de metas conjuntas, a colaboração é vista como uma forma de superar a abordagem instrumental associada à coordenação para a formação de novas bases para a colaboração, bem como para estruturas e processos alternativos:

“... o que vem com a colaboração é, na verdade, o comprometimento e a

***“Todos os
“3Cs” têm mérito
e utilidade.
Tomando como
referência cada
estrutura, a chave
para implantação
de mecanismos de
integração bem-
sucedidos é
decidir
antecipadamente
quais resultados
devem ser
alcançados.”***

habilidade de efetivamente negociar um objetivo. A colaboração pode ser um elemento de coordenação, obviamente, mas a colaboração se refere mais à libertação das estruturas e à boa vontade, e as atividades que estarão lá se movendo levarão as pessoas em direções específicas”. (entrevistado do setor governamental).

Houve uma concordância unânime em todos os setores de que a colaboração foi uma estratégia necessária em situações em que houve uma crise ou quando “velhas formas de trabalho” não eram mais eficazes ou adequadas. Como sugerido nos comentários seguintes, a necessidade de inovação e a noção de “trabalhar em conjunto e não separadamente”, foi sugerida em ambos os setores:

“Existe uma necessidade de outros programas, mais inovadores, e de maneiras novas e flexíveis de tratar os problemas sociais. Isso não pode acontecer sozinho. Esses problemas específicos precisam da ajuda de agências que trabalham em conjunto” (entrevistado do setor comunitário).

“É provavelmente muito mais eficiente coordenar em vez de colaborar. Mas na minha experiência é a colaboração que obtém as vitórias sobre os problemas difíceis, no final do dia” (entrevistado setor governamental).

No passado, a cooperação e a coordenação foram estratégias dominantes, mas ultimamente, com o aumento de “problemas graves”, houve a necessidade da ruptura de agências e setores isolados para uma maior integração de serviços e pessoas; governos avançaram no espectro da integração e estão utilizando a colaboração como a estratégia preferida (FINE, 2001; KEATING, 2001; KEAST, *et al.* 2004). Apesar da necessidade de esforços colaborativos para resolver problemas sociais complexos, a experiência comum revelada na declaração seguinte é que existem poucos exemplos reais na área:

“É preciso haver uma colaboração muito maior em torno dessas “áreas

difíceis” e eu ainda não vejo muita evidência disso” (entrevistado do setor comunitário).

A dificuldade é que não é fácil manter esforços colaborativos em qualquer setor (HUXHAM, 2000; LIMERICK *et al.*, 2002). Colaboração significa “trabalhar de forma inovadora” e muitos sistemas de organizações convencionais e processos e, em particular, organizações culturais não são facilmente capazes de acomodar tal mudança. Consequentemente, há uma tendência de se retornar para a coordenação porque ela é conhecida, confortável e controlável, como Klijn e Koopenjan (2001) e Keast e Brown (2002) descobriram em relação a esses esforços horizontais.

Retornando para a coordenação

Os resultados revelaram que, apesar da colaboração ser vista como uma forma diferente de trabalhar que “não é o negócio habitual”, 67,5% dos entrevistados conceituaram tentativas de colaboração “sem efeito”, embora sem intenção, baseados em crenças que são repetidas em formas tradicionais de trabalho. No entanto, em vez de contar o número de clientes atendidos e os resultados alcançados, o objetivo principal da colaboração é de que haverá mudanças nos departamentos, agências, comunidades e organizações sem fins lucrativos na maneira em que trabalham juntos. O impacto dessa desconexão é evidente na seguinte declaração:

“Eu os vejo realmente impacientes sobre o tema, querendo obter resultados. Eu entendo isso perfeitamente, pois eles estão em um ciclo político. Mas isso nos leva a pensar que a

colaboração não é algo tão valioso como a coordenação” (entrevistado do setor comunitário).

Entretanto, para 80% dos entrevistados havia consciência de que, particularmente na área do governo, mesmo que a colaboração tenha sido muitas vezes apresentada como uma maneira preferida de se trabalhar, ela era difícil de ser realizada e ainda mais difícil de ser sustentada. Esse problema foi, sobretudo, identificado com relação à mudança de habilidades e costumes exigida pela colaboração, levando as pessoas para fora de sua zona de conforto. Além disso, exigiu modificações nos sistemas e procedimentos existentes:

“Na minha experiência, é a coordenação que o governo, em sua maioria, está procurando. A coordenação é mais segura. A coordenação combina melhor com nossas estruturas” (entrevistado do setor governamental).

A visão de que “a colaboração não é tão valiosa quanto a coordenação” foi defendida por 62,5% dos colaboradores da comunidade e do governo envolvidos em trabalho integrativo. Algumas das razões é o tempo gasto para garantir esforços colaborativos. Por exemplo, foi dito: “É uma loucura. Eles querem colaboração, mas eles querem isso para ontem. Esses problemas levaram anos sem solução e não podem ser resolvidos da noite para o dia” (entrevistado do setor comunitário). O impacto do tempo sobre os resultados também foi identificado pelos entrevistados do governo em todos os níveis de operação. A seguinte declaração, de um gerente intermediário, explica o assunto:

“Mas, ela [a colaboração] leva mais tempo no começo e, em minha opinião, os governos são pacientes com o processo. Eu os vejo realmente impacientes sobre o tema, necessitando obter resultados, desejando alcançá-los, o que eu entendo perfeitamente, pois eles estão em um ciclo político”. (entrevistado do setor governamental).

Embora reconhecendo o tempo que a colaboração exige, houve um amplo consenso entre os entrevistados, em todos os níveis de processo, de que esse tempo foi bem gasto: “Algumas pessoas reclamam, de vez em quando, sobre a preocupação com o tempo, mas provavelmente já houve tempo perdido procurando soluções menos eficazes” (entrevistado do setor governamental). Entretanto, 66% e 80%, respectivamente, foram os colaboradores e gerentes de nível médio/regional que entenderam melhor e foram preparados para enfrentar o dilema entre conveniência e resultados melhores.

Houve também entendimento claro pelos 65% dos entrevistados de todos os níveis de que a colaboração não é a resposta para todas as questões que desafiam os prestadores de serviços sociais:

“Na verdade, eu não acho que temos que colaborar em tudo. Penso que é uma grande ineficiência. Acho que devemos colaborar nas questões complexas que afetam as agências e todo o governo. E isso, na verdade, não é todo o problema. Eu não preciso saber de melhorias nas calçadas ou de uma proposta de plantio de árvores na minha agência. Estou muito confiante de que os órgãos responsáveis podem simplesmente fazer isso, e fazê-lo bem. Talvez haja alguma coordenação

necessária lá, mas na medida em que a colaboração acontece isso não é necessário” (entrevistado do setor governamental).

Para 75% dos representantes da comunidade, na tarefa de “fazer as coisas de maneira diferente” havia uma expectativa de que o governo deveria assumir um papel maior de liderança. Essa opinião foi evidente na seguinte resposta:

“Grande parte da prática atual de prestação de serviços é manter as pessoas em situações difíceis. Por isso é tão importante que as agências governamentais deem o exemplo. Elas precisam ser capazes de trabalhar em conjunto para atingirem um resultado que seja positivo. Elas têm que ser capazes de mostrar aos outros que podem realizar essa tarefa, se elas conseguem outros também conseguirão” (entrevistado do setor comunitário).

Outro representante da comunidade forneceu uma perspectiva similar do papel de liderança do governo para incentivar iniciativas de colaboração:

“Precisamos apoiar essas iniciativas colaborativas se quisermos ir além das práticas atuais. Precisamos ver exemplos de colaboração pelos departamentos governamentais. E francamente, eu não vejo muitos ou até mesmo nenhum exemplo. Eles estão sempre dizendo ‘faça o que eu digo, não o que faço’. Deveria ser ‘veja o que estamos fazendo e você pode fazer isto também’. Deveria ser liderança através do exemplo.”

Assim como apontar para o governo a realização de uma liderança mais reforçada,

26% dos representantes da comunidade reforçaram a importância de os profissionais do setor social” assumirem uma função de liderança maior”.

Claramente, neste contexto, há um papel novo ou em formação para os profissionais encarregados da tarefa de oferecer serviços integrados. Este novo papel está centrado em proporcionar a liderança necessária para apoiar a colaboração, incluindo o suprimento de fundos adequados, de legitimidade e de objetivos (KEAST *et al.*, 2004). Além deste papel de liderança, argumenta-se que a tarefa deve ser capaz de misturar e combinar a gama de soluções e estratégias para atender as necessidades específicas de cada comunidade e dos cidadãos em geral.

Misturando e combinando estratégias de integração

Em geral, os entrevistados entenderam que a integração fornece uma variedade de ferramentas possíveis – os “3Cs” – e que cada uma delas tem uma finalidade específica e um conjunto de estruturas operacionais. Para a maioria dos entrevistados havia uma percepção da capacidade de escolher entre as estratégias baseado em quais propósitos eles enfrentariam e como isso melhor reflete a situação. Esta capacidade de misturar e combinar estratégias é resumida a seguir:

“Minha conclusão não é uma coisa nem outra, mas a combinação ou a mistura apropriada. Às vezes você precisa usar a colaboração e outras vezes você tem certeza que precisa de uma negociação, e que um esforço colaborativo atingirá o objetivo, mas, ocasionalmente, isso requer apenas coordenação para de fato dizer às

peças que “você vai seguir este método para estes fins” (entrevistado do setor governamental).

Outra conceitualização disso foi fornecida nos seguintes termos: “O que é apropriado para uma pessoa, pode não ser para outra, ou seja, o que serve para um pode não servir para outro” (entrevistado do setor comunitário).

A necessidade de ter todas as opções de integração foi identificada, bem como a capacidade de poder avaliar e combinar adequadamente as estratégias para cada situação. Conforme apropriadamente descrito:

“Eu acho que é como as outras teorias de gestão de um modo geral. Trata-se de saber quais ferramentas usar, e em qual momento. E as ferramentas precisam mudar dependendo da natureza das questões ou dos problemas com os quais você está lidando e, também, da disposição ou capacidade de resposta do governo para lidar com eles” (entrevistado do setor governamental).

Entre os vários entrevistados de cada nível de operação, identificou-se a necessidade de ser mais claro em termos de avaliar e determinar, nas situações, qual dos “3Cs” seria necessário. Falando especificamente sobre a coordenação, que é tão relevante quanto às outras, um entrevistado observou:

“Eu acho que um dos problemas críticos em termos de coordenação é que muitas vezes há uma falta de clareza sobre o objetivo ou o problema que precisa ser tratado. Parece-me que uma das principais razões porque nossas estruturas de coordenação falharam ou não são tão eficazes como

deveriam ser é a falta de clareza do problema que precisa ser tratado. E nem tudo precisa ser coordenado. Mas acho que existem algumas questões que requerem melhor coordenação e trabalho conjunto, mas temos que melhorar o reconhecimento de quais são estas questões” (entrevistado do setor comunitário).

No entanto, os resultados destacaram que 37,5% dos entrevistados foram capazes de dizer claramente quais estratégias de integração seriam necessárias para alcançar determinados objetivos. Essa distinção entre estratégias foi exemplificada na seguinte declaração:

“A questão é o que é usado, quando é usado e para qual finalidade ou resultados é utilizado. Eu acho que os governos utilizarão a coordenação onde querem um resultado, e eles querem conduzir um resultado com bastante firmeza. Se eles não tiverem certeza, ou não estiverem totalmente certos sobre o que querem atingir, então acho que eles poderão conduzir um tipo de esforço mais colaborativo” (entrevistado do setor governamental).

“Mas minha conclusão seria que você precisa de uma série de estratégias. É realmente importante se a coordenação for apropriada. Bloqueios no caminho sempre existirão, no entanto é necessário conduzir uma programação. Mas você pode obter um bom modelo colaborativo de atuação se as pessoas estiverem do seu lado. Mas talvez você precise trazer as pessoas para o seu lado através da coordenação, se é que você me entende” (entrevistado do setor governamental).

Embora distante das especificidades do processo de tomada de decisão para estratégias de integração do governo, um entrevistado do setor comunitário manifestou a necessidade de combinar, de forma mais estratégica, estilos aos propósitos e recursos, e de não ser “atraído para um modelo por causa de interesse político ou financeiro”.

No entanto, enquanto que os resultados demonstraram uma capacidade geral de expressar as diferenças entre os termos de integração ou estratégias, para muitos houve uma falta de consciência por não saber onde e quando eles poderiam ser usados em seu benefício máximo e os componentes específicos que deveriam ser usados em cada caso. O seguinte comentário de um representante da organização comunitária destaca que a falta de uma estrutura de integração é constante em ambos os setores:

“Nosso projeto foi criado no conceito de que trabalhamos em redes, utilizando estratégias de cooperação e de colaboração e seremos avaliados por isso. Mas uma vez que essas concepções não estão claramente definidas, não temos certeza se o que estamos fazendo se encaixa nesses modelos. Esta é uma preocupação de provedores de serviços comunitários dependentes de recursos, bem como para os governos como financiadores.”

Desta forma, pode-se ver que em geral os entrevistados entenderam que os “3Cs” têm significados e expectativas diferentes. Essa intenção ficou evidente tanto nos conceitos pessoais de terminologia quanto em suas experiências práticas.

Os resultados também revelaram que, apesar da maioria dos entrevistados conceituar os “3Cs” de uma forma dife-

renciada, 40% dos representantes do governo reconheceram que houve um nível de desacordo entre o seu entendimento pessoal e a maneira em que esses termos são utilizados dentro do governo. A aparente separação entre a política oficial do governo e a prática também foi identificada por 86% dos representantes do setor comunitário. Coletivamente, essas respostas fornecem uma lógica convincente para o desenvolvimento de uma estrutura de integração horizontal mais detalhada em que ambos os profissionais e tomadores de decisões políticas possam basear seus planos de trabalho.

Estabelecendo uma estrutura

Enquanto alguns teóricos da colaboração, como Huxham (2000) and Szirom *et al.* (2002), concentraram-se na vasta experiência de colaboração e não buscaram “decifrar” a linguagem de integração, esta pesquisa indica que os colaboradores entendem intuitivamente e diferenciam claramente os significados dos termos e procuram aplicá-los em diferentes situações. No entanto, argumenta-se que os colaboradores continuam a usar os termos de forma idêntica, por falta de uma estrutura que defina as diferenças ou por haver uma necessidade aparente de usar a linguagem para concordar com temas atuais e com o discurso dentro do setor público. O uso da retórica em detrimento do significado por parte do governo é identificado, pelo menos em parte, como contribuição para o sentimento de desconfiança e descontentamento vivido, atualmente, pelo setor não governamental e grande parte da população (KEAST e BROWN, 2006).

A seção seguinte apresentará, portanto, os diferentes atributos e compreensões dos “3Cs” extraídos dos resultados e alinhará

essas compreensões à literatura existente de integração. Este resumo de conceitos e práticas estabelece uma estrutura prática mais clara, mais progressiva e importante nas quais iniciativas futuras se basearão.

Cooperação: está posicionada a um passo do que Konrad (1996) e Fine (2001) caracterizaram como o desfecho de operações independentes e autônomas do espectro da integração. Os elementos-chave do termo cooperação incluem relações de curto-prazo e informais. Nos esforços cooperativos, as pessoas compartilham essencialmente informações. O compartilhamento pode incluir uma ou mais atividades e não é muito afetado se um membro se retira. Cada organização permanece separada nas relações cooperativas, mantendo recursos e autonomia individuais (MULFORD e ROGERS, 1982; WINER e RAY, 1994; CIGLER, 2001).

Cooperação é uma atividade voluntária (LAWSON, 2002) que envolve, no mínimo, a submissão às solicitações de outros, permitindo-lhes satisfazer suas necessidades e solucionar seus problemas. Desta forma, a cooperação é caracterizada por baixos níveis de risco uma vez que não requer quaisquer alterações nas operações ou práticas existentes. Alianças entre organizações cooperativas são muitas vezes temporárias e não formalizadas, envolvem relativamente menos recursos e geralmente participantes de nível inferior, e implica na utilização de poucos recursos (CIGLER, 2001).

Coordenação: mais adiante, no espectro da intensidade, estão as relações de coordenação (MULFORD e ROGERS, 1982; CIGLER, 2001). A coordenação ocorre essencialmente quando a especialização é necessária e quando há uma necessidade de se alinhar (LITTERER, 1973) ou “orquestrar”, ou seja, organizar atividades (LAWSON, 2002), para

crescer dentro das condições existentes. Ou seja, em arranjos e/ou relações de coordenação as organizações continuam separadas umas das outras (CIGLER, 1992), mas contribuem para um programa de ações estabelecido e específico. Os esforços envolvem não somente o compartilhamento de informações, mas também requerem planejamento conjunto e possivelmente financiamento conjunto. (WARREN *et al.*, 1974; MULFORD and ROGERS, 1982; CIGLER, 2001).

Este nível de relacionamento requer um grau maior de esforço, compromisso e muitas vezes um aumento da formalidade nas estruturas e processos. Entretanto, isso pode resultar no aumento de benefícios comuns e também em riscos compartilhados.

Colaboração: é o tipo de arranjo mais estável e de longo prazo. Exige maior grau de ligações entre os membros. Também possui o maior grau de risco (CIGLER, 2001; KEAST *et al.*, 2004) 2004). O desenvolvimento de formas colaborativas de trabalho depende do estabelecimento de um alto grau de confiança entre os membros sendo, portanto, um processo muito demorado. Depende do comprometimento dos membros com a missão comum e de se considerarem parte de um quadro geral (MANDELL, 1999).

Dentro de arranjos colaborativos os membros se consideram interdependentes. Eles não estão somente compartilhando recursos ou alinhando atividades; estão trabalhando para mudanças nos sistemas. Embora eles representem organizações individuais, sua perspectiva é holística. Reconhece-se que os membros precisam trabalhar juntos de maneira diferente, pois os métodos tradicionais, incluindo a cooperação e a coordenação, não têm sido suficientes (MANDELL, 1999; BROWN e KEAST 2003; KEAST *et al.*, 2004). Além disso, a colaboração funciona

melhor em situações complexas ou de emergência (GRAY, 1989; CIGLER, 2001).

O presente estudo demonstra que os termos cooperação, coordenação e colaboração diferem em relação ao nível de intensidade do relacionamento entre as organizações, ao grau de formalização envolvido, à presença de regras de decisão, aos tipos de metas enfatizadas, à quantidade de recursos e participantes envolvidos e, também, em relação à relativa ameaça à autonomia e ao risco (AUSTIN, 1997; CIGLER, 2001; MANDELL e STEELMAN, 2003).

Com base no exposto, a Tabela 2 amplia a explicação do espectro da integração horizontal apresentado na Figura 1 para indicar as diferenças de propósito, intensidade, estrutura de integração, riscos e recompensas. Claramente, há um número de variáveis de integração, tais como responsabilidade, poder e níveis de transparência, que poderiam ser incluídos de forma a completar ainda mais o quadro preliminar. Entretanto, esses elementos estavam fora dos parâmetros e da análise da pesquisa inicial e, portanto, não foram tratados nesta fase.

Como a Tabela 2 sugere, há um número de opções diferentes que podem ser empregadas para conseguir a integração horizontal. Cada uma das opções adapta diferentes objetivos, requer tipos diferentes de relacionamentos e comprometimento de recursos e produz resultados diferentes.

Propõe-se que a integração horizontal ideal é mais provável de ser alcançada misturando-se e combinando-se as estruturas de integração para melhor atender os objetivos buscados e o contexto operacional (6 *et al.* 2002; MANDELL and STEELMAN, 2003; KEAST and BROWN, 2002). O quadro descrito neste artigo fornece uma base preliminar para isso.

Todos os “3Cs” têm mérito e utilidade. Tomando como referência cada estrutura, a chave para implantação dos mecanismos de integração bem-sucedidos é decidir antecipadamente quais resultados devem ser alcançados. Se tudo o que é necessário é um compartilhamento de informação, então os esforços de cooperação serão frutíferos e suficientes. Da mesma forma, se o que é necessário é um alinhamento de atividades entre departamentos ou programas de modo que eles continuem a operar como já fazem, porém de forma mais sistemática, então a coordenação será a intervenção apropriada.

Se os problemas são tão difíceis de resolver que trabalhar “como de costume” não tem eficácia, então a colaboração é necessária. A colaboração só será alcançada, no entanto, se as pessoas perceberem, pelo menos no início, que os resultados tangíveis (tais como novos projetos e atividades) não são mais importantes que resultados intangíveis (construção de relacionamentos, estabelecimento de confiança, ouvir uns aos outros). Em vez de concentrar-se em resultados de curto prazo, que podem ser esperados da cooperação e da coordenação, o foco da colaboração precisa ser no longo prazo. Afinal, os problemas complexos, para os quais os esforços colaborativos serão necessários, não aconteceram da noite para o dia. Tampouco assim serão propostas suas soluções.

No entanto, deve ser notado também que a integração não é um processo estático. Organizações que operam no campo de serviços sociais serão constantemente confrontadas por circunstâncias e necessidades mutáveis. A fim de responder a essas mudanças, as organizações devem monitorar continuamente seu ambiente operacional e ser capazes de

Tabela 2: Decifrando as formas de integração horizontal

Relacionamentos	Tempo estabelecido	Objetivos/ Perspectiva	Ligações estruturais	Formalidade	Riscos/Recompensas
Cooperação	Curto prazo	Objetivo: diálogo/ troca de informações, base de apoio independente/ autônomo	Movimento para dentro e fora por membros, relacionamentos livres ou indepen- dentes/nível de baixa intensidade	Informal	Baixo risco/recompensa limitada (simples)
Coordenação	Médio prazo	Objetivo: unir os recursos para atender (objetivo predeterminado mantém autonomia, mas dá algum elemento para unir esforços, unir planejamento e programação semiautônoma)	Algum nível de estabilidade dos membros, relacionamentos medianos	Informal/formal	Aumento nos benefícios e riscos
Colaboração	Prazo mais longo	Objetivo: sinergia para criar algo novo/mudanças nos sistemas Altamente independente com compartilhamento de poder	Membros se movimentam fora de áreas funcionais tradicionais, relacionamentos fortes/densos	Informal/formal	Risco elevado/ recompensa alta

ajustar a natureza e a força das suas relações adequadamente. Isso poderá implicar um avanço para a colaboração ou retrocesso para a cooperação e a ocorrência de muitas misturas repetidas. O benefício dessa sistemática é que ela estabelece as condições e as expectativas para cada abordagem.

Além disso, na expansão do conceito dos processos de integração horizontal e preenchendo o espectro de integração horizontal, anteriormente limitado, este trabalho contribui ampliando a teoria organizacional existente para uma visão mais abrangente de estruturas horizontais de trabalho.

Conclusões

Em todo o mundo, governos são confrontados com problemas sociais aparentemente insolúveis, mas, como nos lembram O'Faircheallaigh *et al.* (1999),

Davis e Rhodes (2000), não há atalhos para proporcionar soluções. Na verdade, eles dispõem de uma série de mecanismos de integração para juntar as partes necessárias, a fim de melhor unir serviços. Cada um desses mecanismos tem finalidades e expectativas específicas e deve atender a diferentes circunstâncias.

Este artigo demonstrou que existe uma união internacional e territorial em relação à conceitualização do espectro de integração e à necessidade de uma estrutura para ajudar a orientar a ação e a dar legitimidade para se trabalhar de forma diferente.

Há espaço no setor público para todos “3Cs” e, em vez de serem vistos como métodos competitivos, devem ser considerados como abordagens complementares que podem ser modificadas de acordo com o melhor propósito. No entanto, o reconhecimento oficial pelos legisladores será necessário devido aos ajustes requeridos

para que todos os “3Cs” sejam utilizados no seu potencial máximo. De um modo geral, essa seleção vai exigir nova maneira de pensar sobre a implantação de programas públicos.

Com a infinidade de opções e estratégias disponíveis, é certo que haverá dificuldades em selecionar a combinação certa, e essa mistura deve ser sensível a diferentes contextos, fatores de sucesso e resultados; como Rhodes (1997) apropriadamente observou: “É a combinação que importa”.

A chave, portanto, consiste em ajudar os responsáveis políticos a selecionarem a combinação mais adequada. Isso requer uma compreensão de como diferentes opções e estratégias acomodam finalidades diversas, demandam diferentes tipos de relacionamento e comprometimento de recursos e produzem resultados distintos. A estrutura proposta no presente artigo fornece esses insumos.

(Artigo recebido em setembro de 2012. Versão final em outubro de 2012).

Nota

* Texto original publicado no *International Public Management Journal*; 2007; 10 (1); ABI/INFORM Global, pg. 9-33.

Referências bibliográficas

- 6, PERRI. 1997. *Holistic Government*. London: Demos.
- 6, PERRI, D. LEAT, K. SELTZER, and G. STOKER. 2002. *Toward Holistic Government: A New Reform*. AGENDA. London: Palgrave.
- ADAMS, D. and M. HESS. 2001. “Community in Public Policy: Fad or Foundation.” *Australian Journal of Public Administration* 60(2): 13—23.
- AITKEN, M., R. DEWAR, N. DiTOMASO, J. HAGE. and G. ZEITZ. 1975. *Coordinating Human Services*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- ALEXANDER, E. R. 1995. *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and practice*. London: Gordon and Breach Publishers.
- ALTER, C. and J. HAGE. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage.
- ARONSON, J. 1994. “A Pragmatic View of Thematic Analysis.” *The Qualitative Report* 2(1) (Spring). <http://www.nova.edu/ssw/QR/BackIssues?QR2-1?aronson.html>
- AUCOIN, P. 1993. “The Design of Public Organisations for the 21st Century: Why Bureaucracy Will Survive in Public Management.” *Canadian Journal of Public Administration* 40(2): 290-306.

- AUSTIN, M. J. 1997. "Service Integration: Introduction." Pp. 1—7 in M. J. Austin, ed., *Human Services Integration*. Binghamton, NY: The Haworth Press Inc.
- BENSON, K. J. 1975. "The Interorganizational Network as a Political Economy." *Administrative Science Quarterly* 20: 229-249.
- BORZEL, T. 1998. "Organizing Babylon - On the Different Concepts of Policy Networks." *Public Administration* 76(Z): 253-273.
- BROWN, K. and R. KEAST. 2003. "Citizen-government Engagement: Community Connection through Networked Arrangements." *Asian Journal of Public Administration* 25(1): 107-132.
- BROWN, K. and R. KEAST. 2005. "Social Services Policy and Delivery in Australia: Centre-Periphery Mixes." *Policy and Politics* 33(3): 505-518.
- CHISHOLM, D. 1989 *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*. Berkeley: University of California Press.
- CIGLER, B. 1992. "Pre-conditioning for Multicommunity Collaboration." Pp. 53-74 in P. F. Korsching, T. O. Borich and J. Stewart, eds., *Multicommunity Collaboration: An Evolving Rural Revitalization Strategy*. Ames, IA: Iowa State University.
- _____. 2001. "Multiorganizational, Multisector, and Multicommunity Organizations: Setting the Research Agenda." Pp. 71-88 in M. P. Mandell, ed., *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- DAVIS, G. and R. A. W. RHODES. 2000. "From Hierarchy to Contracts and Back Again: Reforming the Australian Public Service." Pp. 74-98 in M. Keating, J. Wanna and P. Weller, eds., *Institutions on the Edge*. Sydney: Allen & Unwin.
- DENZIN, N. K. 1989. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- DOYLE, R. 1999. "The Intrusion of Market Principles in Human Services Provision." *Policy, Organisation and Society* 17 (summer): 51-67.
- ESPING-ANDERSEN, G., ed. 1996. *We Are States in Transition*. London: Sage.
- FINE, M. 1997. "Coordinating Health, Extended Care and Community Support Services." *SPRC Discussion Paper n. 80*, October, University of New South Wales.
- FINE, M. 2001. "The New South Wales Demonstration Projects in Integrated Community Care." Pp. 206-219 in M. P. Mandell, ed., *Getting Results through Collaboration. Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- GALBRAITH, J. R. 1977. *Organization Design*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- GOES, J. and PARK, S. 1997. "Interorganizational Links and Innovation: The Case of Hospital Services." *The Academy of Management Journal* 40(3): 673-696.
- GRAY, B. 1989. *Collaborating: Finding Common Ground for Multi-party Problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- HALL, R. H. 1972. *Organizations, Structures. and Processes*. Englewood-Cliffs, NJ z Prentice-Hall.
- HOLLANDER, J. 2004. "The Social Context of Focus Groups." *Journal of Contemporary Ethnography* 33(S): 602-637.
- HUXHAM, C. 2000. "The Challenge of Collaborative Governance." *Public Management* 2(3): 337-357.
- JOHNSON, G. 2002. "Research Methods for Public Administrators?" Westport, CA: Quorum Books.
- KEAST, R. 1995. *Youth Af/airs Council of Australia: A Study of Communication Pathways*. Unpublished Master of Arts thesis. James Cook University of North Queensland.
- KEAST, R. 2001. "Government Service Delivery Framework: A New Governance Approach for Queensland." *Journal of Contemporary Issues in Business and Government* 7(1): 51-58.
- KEAST, R. and K. BROWN. 2002. "The Government Service Delivery Project: A Case Study of the Push and Pull of Central Government Coordination." *Public Management Review* 4(4): 439-460.
- KEAST, R., M. MANDELL, K. BROWN, and G. WOOLCOCK. 2004. "Network Structures: Working Differently and Changing Expectations." *Public Administration Review* 64(3): 363-371.
- KEAST, R. and K. BROWN. 2006. Forthcoming. "Adjusting to New Ways of Working" *Australian Journal of Public Administration* 65(4): 41-53.
- KEATING, M. 2001. "Reshaping Service Delivery." Pp. 98-125 in G. Davis and P. Weller, eds., *Are You Being Served?*. Sydney: Allen and Unwin.
- KONRAD, E. L. 1996. "A Multidimensional Framework for Conceptualising Human Services Integration Initiatives." Pp. 5-19 in J. M. Marquart and E. L. Konrad, eds., *Evaluating Initiatives to Integrate Human Services, New Directions for Evaluation* 69. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- KRUEGER, R. 1994. *Focus Groups: A Practical Guide for Applied Research*. London: Sage.
- LAWSON, H. 2002. "Improving Conceptual Clarity, Accuracy, and Precision and Facilitating More Coherent Institutional Designs." Pp. 30-45 in M. Brabeck and M. Walsh, eds., *The Contribution of Interprofessional Collaboration and Comprehensive Services to Teaching and Learning, The National Society for the Study of Education Yearbook 2002*. Chicago: University of Chicago Press.
- LEUTZ, W. 1999. "Five Laws for Integrating Medical and Social Services: Lessons from the United States and the United Kingdom." *The Milbank Quarterly* 77(I): 77-110.
- LIMERICK, D., B. CUNNINGTON, and F. CROWTHER. 2002. *Managing the New Organisation: Collaboration and Sustainability in the Post-Corporate World*, 2nd ed. Sydney: Allen & Unwin.
- LITTERER, J. A. 1973. *The Analysis of Organizations*, 2nd ed. New York: John Wiley and Sons.

- LYNN, L. E. Jr. 1980. *The State and Human Services: Organizational Change in a Political Context*. Cambridge, MA: The Massachusetts Institute of Technology Press.
- MANDELL, M. P. 1999. "Symposium: The Impact of Collaborative Efforts." *Policy Studies Review* 16(1): 4-47.
- MANDELL, M. P. and T. STEELMAN. 2003. "Understanding What Can be Achieved Through Interorganizational Innovations: The Importance of Typologies." *Public Administration Review* 5(2): 197-224.
- MANSE, P., J. JONES and S. ORTOF. 1967. "An Overview of Project ENABLE." *Social Casework* 48: 609-617.
- MARTINSON, K. 1999. *Literature Review on Service Coordination and Integration in the Wehara and Workforce Development Systems*. Washington, DC: Urban Institute.
- MATHESON, C. 2000. "Policy Formation in Australian Government: Vertical and Horizontal Axes." *Australian Journal of Public Administration* 59(2): 44-55.
- MULFORD, C. L. and D. ROGERS. 1982. "Definitions and Models." Pp. 9-31 in D. L. Rogers and D. A. Whetten, eds., *Organizational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames, Iowa: Iowa State University Press.
- O'FAIRCHEALLAIGH, C., J. WANNA, and P. WELLER. 1999. *Public Sector Management in Australia. New Challenges, New Directions*, 2nd ed. Melbourne: MacMillan Education.
- O'LOONEY, J. 1997. "Making Progress toward Service Integration: Learning to Use Evaluation to Overcome Barriers." *Administration in Social Work* 21(3,4): 31-65.
- PAINTER, M. 1987. *Steering the Modern State: Central Coordination in Three Australian State Governments*. Sydney: University of Sydney Press.
- PARSONS, T. 1960. *Structure and Process in Modern Societies*. Chicago: The Free Press.
- PATTON, M. Q. 1987. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- _____. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- PETERS, B. G. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination." *Public Administration* 76: 295-311.
- PROVAN, K. and H. B. MILWARD. 1995. "A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems." *Administrative Science Quarterly* 40: 1-33.
- RHODES, R. A. W. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.
- _____. 1997. "From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters." *Public Policy and Administration* 12(2): 31-50.
- SAUNDERS, P. 1998. *Global Pressures, National Responses: The Australian Welfare State in Context*, SPRC Discussion Paper n. 90. October.
- STEWART, J. 2002. "Horizontal Coordination — How Far Have we Gone and How Far Can We Go: The Australian View." *The Public Interest* (July): 21-26.
- SZIROM, T., Z. LASATER, J. HYDE, and C. MOORE. 2002. *Working Together: Integrated Governance*. Sydney: IPPA.

- THOMPSON, S. 1967. *Organizations in Action*. New York: McGraw-Hill.
- TIERNEY, L. 1970. "Social Policy." Pp. 200-223 in A. F. Davis and S. Encel, eds., *Social Policy in Australian Society: A Sociological Introduction*, 2nd ed, Melbourne: Cheshire.
- WADDOCK, S. A. 1991. "A Typology of Social Partnership Organizations." *Administration and Society* 22(4): 480-515.
- WALDFOGEL, J. 1997. "The New Wave of Service Integration." *Social Service Review* 71 (3): 463-484.
- WALSH, P. 2000. *Human Services Integration: Background Paper*, Government Service Delivery Project. Office of Public Service Commissioner, Queensland State Government.
- WARREN, R., S. M. ROSE, and A. F. BERGUNDER. 1974. *The Structure of Urban Reform*. Lexington, MA: DC Heath.
- WINER, M. and K. RAY. 1994. *Collaboration Handbook: Creating, Sustaining and Enjoying the Journey*. St Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.

Apêndice

Protocolo de entrevista

Segue um questionário acerca do funcionamento da entrevista, sobre operação, gestão e estrutura das relações de rede, que foram formados em torno de redes de integração de serviços e tem como objetivo alcançar uma visão mais detalhada sobre o funcionamento real dessa rede.

Durante a entrevista, seis perguntas abrangentes sobre o funcionamento da rede serão apresentadas para que os seus membros respondam e comentem.

A entrevista irá demorar cerca de 40-60 minutos. Sua participação é completamente voluntária. Você poderá recusar a participação na entrevista por completo, ou recusar resposta a qualquer pergunta dentro do cronograma de entrevista. Entretanto, sua participação plena e aberta será apreciada.

Não haverá gravação da entrevista, caso seja solicitado. Você tem o direito de parar o gravador a qualquer momento durante a entrevista, bem como decidir sobre o posterior armazenamento e tratamento da fita da entrevista.

Consideramos a confidencialidade e anonimato destes dados de pesquisa de extrema importância. Os dados colhidos na entrevista serão compilados, analisados e comunicados de tal forma que os entrevistados não serão identificáveis em qualquer forma e as informações só serão vistas pelos pesquisadores. Embora seu nome tenha sido solicitado na entrevista, é apenas para acompanhamento e não será usado de nenhuma forma.

Termo de consentimento de entrevista

Ao assinar abaixo você está indicando que:

- Concorda em participar do projeto;
- Leu e entendeu a ficha de informação sobre este projeto;
- Já teve todas as dúvidas respondidas;
- Entende que se você tiver quaisquer perguntas adicionais pode fazê-las à equipe de pesquisa;
- Entende que você é livre para não responder a qualquer pergunta ou a entrevista completa;
- Entende que pode chamar a equipe de pesquisa se você tiver qualquer pergunta sobre o projeto, ou o secretário do Comitê de Ética Humana, se você tiver qualquer receio sobre a conduta ética do projeto.

Nome: _____

Assinatura: _____

Data / /

Obrigada por sua participação na entrevista.

Pergunta 1: Qual foi a justificativa para a prestação de serviços integrada neste contexto atual?

- Qual é a situação que se opõe aos esforços de prestação de serviços no seu setor?
- Quais são as direções para a integração de serviços?

Pergunta 2: Existem vários modos de integração de serviços; descreva o modelo de integração adotado no projeto atual.

- Vertical ou horizontal
- Se for o modelo horizontal em vigor:
- Como você define e entende os diferentes modelos de integração?
- Como você define ou diferencia os termos de integração: cooperação, coordenação e colaboração?
- Estes termos têm significados diferentes ou aplicação em diferentes setores ou níveis de operação?

Pergunta 3: Descreva a história e os processos de operação da tentativa de integração e de esforços anteriores.

- Quais são os métodos reais de funcionamento (como funciona este serviço de integração)?
- Como esta iniciativa e sua operação diferem de tentativas anteriores?
- Quais são suas percepções de sucesso e fracasso?

Pergunta 4: Quais foram os benefícios/resultados ou limitações de trabalhar em um modo de integração horizontal?

- Os resultados de serviços pretendidos foram alcançados?
- Qualidade e eficácia de resultados
- Eficiência e escala de economias
- Houve resultados inesperados de trabalho nas organizações?
- Positivo ou negativo
- Quais são as desvantagens ou limitações de se trabalhar em modos horizontais?
- Tempo, autonomia, expectativa

Pergunta 5: Em termos de prestação de serviços, identifique as diferenças fundamentais entre os modos horizontais/rede e os modos mais tradicionais de prestação de serviços?

- Em que circunstâncias os diferentes modelos são mais bem aplicados?
- O que é, ou deveria ser, o papel do governo em cada um?
- As relações entre os agentes de integração são diferentes?

Resumo – Resúmen – Abstract

Encontrando a combinação certa: decifrando significados e estratégias de integração

Robyn Keast; Kerry *Brown e Myrna Mandell*

Resumo: A integração tem papel cada vez mais importante no discurso e na prática das políticas públicas em muitos países. A partir de quadro diferenciado de instituição de relacionamentos entre prestadores de serviços, cidadãos e governo, arranjos de integração horizontal proporcionam novas formas de trabalho e fornecem soluções para problemas sociais aparentemente insolúveis. Maneiras de se obter a integração horizontal foram repetidamente definidas por termos associados à cooperação, coordenação e colaboração. Esses termos têm sido normalmente utilizados alternadamente para descreverem a união de pessoas trabalhando em esforço conjunto a fim de alcançar objetivos comuns. Ressalta-se que cada um dos termos expressos como os “3 Cs” são diferentes e, conseqüentemente, alcançam objetivos distintos. Este artigo explora o uso dos “3 Cs” e examina as diferenças destacadas por colaboradores na área de serviços sociais, ampliando a compreensão das ideias relativas às estruturas de integração. Afirma-se que, ao centrar-se nas experiências de integração, decifrando ou revelando o uso e as expectativas dos “3Cs” descritos, administradores públicos e colaboradores podem adquirir uma melhor compreensão de cada um dos processos de integração como uma estrutura coerente. Como conseqüência, a capacidade para combinar estruturas de integração adequadas se aperfeiçoará com os contextos e as estratégias traçadas.

Palavras-chave: Integração horizontal; Cooperação; Coordenação; Colaboração

Logrando la combinación correcta: descifrando significados y estrategias de integración

Robyn Keast; Kerry Brown y Myrna Mandell

La integración desempeña un papel cada vez más importante en el discurso y en la práctica de las políticas públicas de muchos países. Al presentarse un marco distinto para instituir relacionamientos entre prestadores de servicios, ciudadanos y gobierno, los arreglos de integración horizontal proporcionan la oportunidad de haber nuevas formas de trabajo y soluciones para problemas sociales aparentemente irresolubles. El logro de la integración horizontal siempre estuvo relacionado a los conceptos de cooperación, coordinación y colaboración, que han sido empleados alternativamente en la descripción de la unión laboral de personas para el alcance de objetos comunes. Este artículo hace uso del término “3Cs” para referirse a los conceptos mencionados y examina las distinciones destacadas por los colaboradores del servicio social, ampliando la comprensión de lo que se entiende por estructuras de integración. Se puede afirmar que al centrarse en las experiencias de integración, buscando descifrar o revelar el uso y las expectativas de los “3Cs”, los administradores públicos logran mayor comprensión de cada uno de los procesos de integración – como una estructura coherente. Consecuentemente, la capacidad adecuada de combinación de estructuras de integración se perfeccionará a partir de los contextos e estrategias propuestos.

Palabras clave: Integración horizontal; Cooperación; Coordinación; Colaboración

Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies

Robyn Keast; Kerry Brown and Myrna Mandell

Integration has emerged as having an increasingly significant role in public policy discourse and practice in many jurisdictions across the globe. In providing a different framework for establishing relationships between service providers and citizens and government, horizontal integration arrangements offer the prospect of delivering new ways of working and providing solutions to seemingly insoluble social problems. Ways of achieving horizontal integration have been variously described by linkage terms such as cooperation, coordination, and collaboration. These terms have been typically used interchangeably to describe the coming together of individuals to work in concerted effort to achieve common goals. We argue that each of these terms, expressed as the “3Cs,” are different and consequently achieve different objectives. This paper explores the use of the “3Cs” and examines the differences highlighted by practitioners in the human services arena to extend the understanding of constructs relating to integration mechanisms. It is contended that in focusing on the experiences of integration and unpacking the use and expectations of the related “3Cs”, public administrators and practitioners will gain an enhanced understanding of each of the processes of integration as a coherent framework. As a consequence, there will be improved ability to match appropriate integration mechanisms with contexts and strategies.

Keywords: Horizontal integration; Cooperation; Coordination; Collaboration

Robyn Keast

Pesquisadora sênior na Escola de Gestão, Queensland University of Technology. Seus interesses de pesquisa incluem serviços integrados, redes e colaborações. Contato: robyn.keast@scu.edu.au

Kerry Brown

Diretora de Pesquisa e Desenvolvimento na Faculdade de Economia, Queensland University of Technology. Sua pesquisa se concentra em áreas de gestão da mudança, redes, equilíbrio da vida profissional, gestão pública e política, e da relação governo e comunidade. Contato: kerry.brown@scu.edu.au

Myrna P. Mandell

Professora emérita da California State University, Northridge, e professora adjunta na Universidade de Tecnologia de Queensland, Brisbane, Austrália. Ela é especialista na área de redes, estruturas de rede e gestão de redes. Sua pesquisa atual examina novos tipos de medidas de desempenho para redes de colaboração. Contato: mmandell@csun.edu