

# POLÍTICAS PÚBLICAS E PROBLEMAS SOCIAIS COMPLEXOS: DO “GARBAGE CAN” À GESTÃO POR OBJETIVOS

*David Ferraz*

In: <https://silabo.pt/catalogo/ciencias-sociais-e-humanas/servico-social/livro/planeamento-da-intervencao-social/>



# POLÍTICAS PÚBLICAS E PROBLEMAS SOCIAIS COMPLEXOS: DO “GARBAGE CAN” À GESTÃO POR OBJETIVOS

David Ferraz / ISCTE-IUL

## Introdução

No presente capítulo abordamos a aplicação da gestão por objetivos na governança de políticas públicas, com ênfase na abordagem de problemas complexos (*wicked problems*), normalmente associados às questões e políticas sociais (mas não só). A gestão por objetivos é uma metodologia que permite alinhar as ações dos gestores com os objetivos estabelecidos, promovendo a eficiência, eficácia, qualidade e inovação na implementação de projetos e políticas públicas. No entanto, quando lidamos com problemas complexos, em particular em contextos multinível, com múltiplos atores, interesses divergentes e incertezas, a gestão por objetivos enfrenta desafios adicionais.

Nesse contexto, este capítulo explora como a gestão por objetivos pode ser adaptada para lidar com problemas complexos nas políticas e projetos de natureza pública, em especial de âmbito social. Destaca-se a importância de uma abordagem flexível e adaptativa, capaz de responder às dinâmicas e interdependências presentes nesses problemas. A definição de objetivos claros e mensuráveis ainda assim é fundamental, mas é necessário considerar a natureza dinâmica dos problemas complexos e a necessidade de rever, e ajustar, os objetivos ao longo do processo.

Além disso, a gestão por objetivos deve ser complementada por abordagens participativas e colaborativas, envolvendo diferentes partes interessadas na definição dos objetivos e na procura de soluções conjuntas. A criação de parcerias estratégicas e a promoção de mecanismos de diálogo e cooperação são essenciais para lidar com a complexidade e promover a legitimidade e aceitação das políticas implementadas. Este texto destaca também a importância da medição e da avaliação de desempenho na gestão por objetivos em políticas públicas. Métricas adequadas devem ser desenvolvidas para obter resultados e impactos desejados dos projetos e políticas, promovendo a aprendizagem contínua e adaptativa.

É proposta, neste contexto, uma abordagem adaptada à gestão por objetivos em contexto de complexidade e de governança multinível de políticas públicas (sociais). A combinação de objetivos claros, abordagens participativas e avaliação adaptativa pode contribuir para uma governança mais eficiente, eficaz e responsiva, permitindo que as políticas públicas enfrentem os desafios complexos e promovam o bem-estar social junto dos utentes destinatários e cidadãos.

## 1. Políticas sociais e problemas complexos (*wicked problems*)

A expressão "*wicked problems*" é originária do inglês e não tem uma tradução literal para o português. No entanto, podemos entender o termo "*wicked*" como algo perverso, malicioso, ou seja, um problema complexo e difícil de ser solucionado. Uma possível, tradução avançada por Marques e Ferraz (2015) (2015e Ferraz), para o português, seria "problemas complexos". Originalmente, os "*wicked problems*" foram definidos e desenvolvidos por Rittel e Webber (1973; 1974) são caracterizados pela sua complexidade, interdependência e persistência e desde logo associados aos domínios de intervenção da política social. Estes problemas sociais complexos estão comumente associados a valores concorrentes (Durant & Legge Jr, 2006, p. 310) existindo múltiplos pontos de vista sobre os problemas em função da perspectiva de cada ator (Weber & Khademan, 2008).

Sendo a sua utilização hoje comum e muitas vezes “abusiva” e adulterada no contexto das políticas públicas (Head, 2022; Peters, 2017), Peters (2017), identificou 10 características para identificar a existência de problemas complexos:

1. Problemas complexos são difíceis de definir. Não existe uma formulação definida
2. Problemas complexos não têm um fim à vista
3. As soluções para problemas complexos não são verdadeiras ou falsas, mas boas ou más
4. Não há um teste imediato ou final para as soluções potenciais
5. Todas as tentativas de solução têm efeitos que podem não ser reversíveis ou esquecíveis
6. Estes problemas não têm uma solução clara, nem mesmo um conjunto de soluções possíveis
7. O problema complexo é essencialmente único
8. O problema complexo pode ser um sintoma de um outro problema
9. Existem várias explicações para o problema complexo
10. Na formulação de políticas não se admite o erro.

Podem ainda ser identificados *Super wicked problems* ou “Super problemas complexos”, cujas características adicionais foram identificadas como (Levin et al., 2012):

1. O tempo é muito limitado e em vias de se esgotar
2. Não há autoridade central, ou apenas uma autoridade central fraca, para gerir o problema
3. Os atores que causam o problema parecem poder resolvê-lo
4. O futuro é radicalmente diferente pelo que as soluções contemporâneas se tornam pouco valiosas

A gestão desses problemas (super) complexos exige uma abordagem multidisciplinar e multissetorial, que integra diferentes perspetivas e níveis de governo, diferentes das tradicionais (Mertens, 2015; Peters, 2017). No contexto da gestão pública e das políticas sociais, os "*wicked problems*" referem-se a problemas sociais de grande complexidade, que envolvem múltiplos atores e interesses, apresentam soluções incertas e conflitantes e cujos resultados são difíceis de prever. São caracterizados pela sua complexidade, persistência e incerteza, e muitas vezes desafiam as soluções unidimensionais. A gestão desses problemas exige uma abordagem multidisciplinar e multissetorial, que integra diferentes perspetivas e níveis de governo.

Para distinguir problemas lineares de problemas complexos, no Quadro 1 socorremo-nos à adaptação realizada por Marques e Ferraz (2015), no quadro que se segue, da distinção original de Kreuter et.al. (2004).

Quadro 1 - Problemas lineares VS problemas complexos

Característica	Problema linear	Problema complexo
O problema	A definição clara do problema também desvenda a solução	Não há acordo sobre qual é o problema
	O resultado é verdadeiro ou falso; bem-sucedido ou mal-sucedido	A solução não é “verdadeiro” ou “falso”, o máximo a que se consegue chegar é “melhor”, “pior”, “suficiente”.
	O problema não está sempre a mudar.	O problema está sempre a mudar
Partes interessadas e o seu papel	Especialistas resolvem-no usando a ciência	As partes interessadas têm diferentes ideias sobre o “real” problema e as suas causas
Final ( <i>stopping rule</i> )	A tarefa termina quando o problema é resolvido	O fim é determinado pelas partes interessadas, forças políticas, disponibilidade de recursos ou uma combinação destas
Natureza do problema	Especialistas seguem um protocolo que guia as escolhas das soluções	Soluções dos problemas estão baseadas em “julgamentos” de múltiplas partes interessadas, não há

Característica	Problema linear	Problema complexo
		“boas práticas”, cada problema é único e as soluções têm de ser customizadas.

**Fonte:** Kreuter et al. (2004) adaptado por Marques and Ferraz (2015, p. 15)

Para enfrentar os problemas complexos, é necessário considerar os fatores críticos de sucesso na gestão dos "*wicked problems*" (Marques & Ferraz, 2015). Entre os fatores críticos de sucesso, podemos destacar a colaboração entre os atores envolvidos, a liderança eficaz, a inovação e a adaptação às mudanças Marques e Ferraz (2015). A colaboração é fundamental para lidar com a complexidade dos "*wicked problems*", já que esses problemas são interdependentes e exigem a participação de múltiplos atores. A liderança eficaz é necessária para promover a coordenação e integração das ações e para enfrentar a resistência e a falta de vontade política. A inovação e a adaptação às mudanças são fundamentais para desenvolver soluções criativas e eficazes para os "*wicked problems*".

No contexto dos "*wicked problems*", as políticas sociais são fundamentais para enfrentar a pobreza, o envelhecimento da população, a criminalidade, as alterações climáticas, a segurança alimentar, a saúde pública, entre outros. Estes desafios exigem soluções integradas e coordenadas, que abordem as múltiplas causas desses problemas e promovam mudanças profundas nos sistemas complexos que os perpetuam. A política social, no seu objetivo de reduzir as desigualdades sociais e promover a inclusão social desempenha, pois, um papel fundamental.

A Administração Pública desempenha um papel crucial na gestão dos "*wicked problems*". A capacidade da Administração Pública para coordenar e integrar as ações dos diferentes níveis de governo e das organizações da sociedade civil é fundamental para garantir a efetividade e a eficiência das políticas sociais. Além disso, a Administração Pública deve lidar com a complexidade desses problemas, desenvolvendo soluções inovadoras e criativas.

## 2. Governança multinível: os *wicked problems* e as Políticas Sociais

Os Estados, as Administrações e mesmo as regiões, operam hoje num contexto de governação multinível, onde a tomada de decisão é ainda mais complexa e dinâmica, com múltiplos atores e níveis de governo envolvidos.

A governança multinível acresce complexidade na interação dinâmica entre problemas, soluções, atores e oportunidades, em diferentes níveis da governação. Tal significa que as soluções não são hoje planeadas, avaliadas e decididas num único nível de governo, estando dependentes da interação entre diferentes níveis de governo e respetivos atores políticos e sociais, o que exige uma coordenação entre diferentes níveis de governo, envolvendo a negociação de objetivos e prioridades, o que pode ser difícil num contexto em que os problemas e as soluções não são predefinidos e podem mudar rapidamente.

A governança multinível constitui desta forma um elemento crítico da gestão dos problemas complexos (Armitage, 2008). Originalmente utilizada na política de Coesão da União Europeia (Bache et al., 2016; Stephenson, 2013) a expressão Governança Multinível é hoje utilizada em diferentes áreas para reportar uma abordagem que procura promover a coordenação e a colaboração entre diferentes níveis de governo (supranacional, federal, nacional, regional, local), organizações da sociedade civil e setores económicos. A governança multinível promove a cooperação e a coordenação entre os diferentes níveis de governo e entre os setores público, privado e sociedade civil (Enderlein et al., 2010), onde as diferentes partes interessadas podem partilhar informações, conhecimentos e recursos para enfrentar os desafios comuns e desenvolver soluções

integradas para estes problemas que envolvem múltiplos atores e requerem ações integradas que transcendem as fronteiras organizacionais (Marques & Ferraz, 2015).

Neste contexto, a governança multinível pode potenciar uma distribuição equitativa dos recursos e a promover a participação e a inclusão dos diferentes atores envolvidos. A participação ativa e significativa da sociedade civil, no processo de tomada de decisões, pode ajudar a garantir que as soluções desenvolvidas atendam às necessidades e procuras específicas da população, promovendo uma maior justiça social e a inclusão. Aqui importa distinguir o conceito de participação “altruísta” do conceito de lobby ou de satisfação de interesses particulares (Ferraz & Alexandre, 2008).

Ora esta realidade leva, não menos vezes, à necessidade de lidar com a fragmentação e a sobreposição de políticas públicas onde diferentes atores e níveis de governo podem propor soluções para o mesmo problema, o que pode levar a uma sobreposição de políticas públicas e a uma falta de coordenação e mesmo harmonização e instrumentos (como o financiamento) entre elas.

Ainda assim, podemos ter uma visão positiva da governança multinível na medida em que a mesma pode criar oportunidades para a identificação e a avaliação de soluções alternativas que antes não tinham sido ponderadas. A interação entre diferentes níveis de governo pode mesmo levar à identificação de novas soluções que não seriam possíveis se um único nível de governo estivesse envolvido. Além disso, a governança multinível pode criar oportunidades para a coordenação de políticas públicas e a criação de sinergias entre diferentes políticas.

Não obstante, a governança multinível implica a cooperação e coordenação entre diferentes níveis de governo, organizações da sociedade civil e setor empresarial/mercados (Daniell & Kay, 2017), com o objetivo de gerar soluções integradas, permitindo a participação de atores de diferentes setores e níveis de governação, promovendo a descentralização e a horizontalidade das relações.

A coordenação e cooperação são, pois, fundamentais para lidar com a complexidade dos "*wicked problems*", já que esses problemas são interdependentes e exigem a participação de múltiplos atores (Kettl, 2015), sendo que a Administração Pública desempenha, neste contexto, um papel crítico na coordenação e integração das diferentes ações, na procura de soluções inovadoras e criativas.

Um exemplo de como a governança multinível pode ser eficaz na gestão de "*wicked problems*" é a gestão da crise climática ou do combate à pobreza. A pobreza é um problema global e interdependente que exige a colaboração e a coordenação entre diferentes níveis da governação, organizações, empresas e sociedade civil cujas políticas devem ter uma escala supranacional, nacional, regional e local, em linha com o princípio da subsidiariedade, o que se pode traduzir até numa escala infra local, ao nível da comunidade ou indivíduos. Dada a diversidade de questões associadas a esta problemática, a governança multinível, associada a diferentes níveis de responsabilidade, em função da escala de cada solução, constitui um bom exemplo da conveniência da articulação da governança multinível na gestão de problemas complexos.

Em síntese, a governança multinível é uma abordagem fundamental para enfrentar os "*wicked problems*". Essa abordagem pode ajudar a promover a colaboração, a coordenação, a inclusão e a distribuição equitativa de recursos entre os diferentes atores envolvidos na gestão desses problemas complexos e interdependentes. A gestão dos "*wicked problems*" requer uma abordagem integrada e colaborativa, e a governança multinível pode ser uma ferramenta útil para alcançar esse objetivo. Os "*wicked problems*" representam desafios complexos e interdependentes que exigem soluções integradas e inovadoras.

A gestão desses problemas exige uma abordagem multidisciplinar e multissetorial, que integra diferentes perspetivas e níveis de governo. A política social, a governança multinível e o papel da Administração Pública são fundamentais para enfrentar esses desafios. Entre os fatores críticos de sucesso, destacam-se a colaboração,

a liderança eficaz, a inovação e a adaptação às mudanças, a abordagem baseada em evidências e a comunicação eficaz.

A gestão dos "*wicked problems*" é, em si, um desafio complexo e persistente, mas pode ser enfrentado com sucesso por meio de uma abordagem integrada e colaborativa. Além disso, a gestão dos "*wicked problems*" exigem uma abordagem baseada em evidências (Parkhurst, 2016). É necessário realizar análises aprofundadas e usar dados e informações para identificar as causas subjacentes dos problemas e para avaliar a efetividade das soluções propostas. A abordagem baseada em evidências pode ajudar a identificar as melhores práticas e a garantir a alocação eficiente de recursos (Solesbury, 2001).

### 3. O modelo de decisão *Garbage can* e problemas complexos

Compreender o contexto em que as decisões, relativamente a possíveis soluções de problemas complexos, são tomadas, implica recorrer a modelos interpretativos e de análise de políticas públicas. O modelo *Garbage can*, também conhecido como Modelo de Tomada de Decisão *Garbage can*, foi desenvolvido na década de 70 pelos autores Michael Cohen, James March e Johan Olsen (1972). Este modelo propõe que a tomada de decisão em organizações / políticas públicas é muitas vezes caótica e não-linear, onde várias alternativas são consideradas no processo de tomada de decisão, e onde as soluções resultam da interação dinâmica entre problemas, soluções, atores e oportunidades (Cohen et al., 1972).

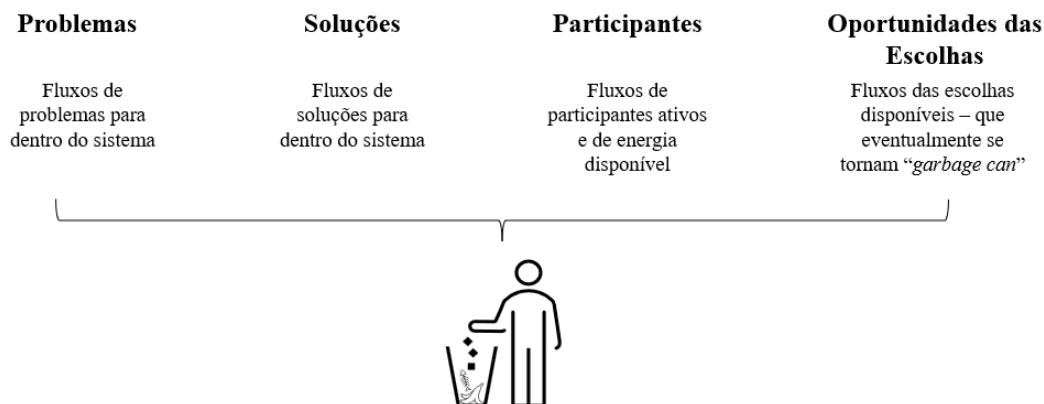
O modelo *Garbage can* (lata de lixo / o que o lixo permite) apresenta-se como uma metáfora que traduz o processo de tomada de decisão em contextos organizacionais complexos, onde o processo de tomada de decisão não segue um caminho linear. Pese embora este modelo tenha sido aplicado em contexto académico, desde então, tem sido amplamente utilizado em políticas públicas, governança corporativa e outros contextos organizacionais complexos.

De acordo com o modelo *Garbage can* (Cohen et al., 1972, 2012), a tomada de decisão é um processo caótico e não-linear, onde as soluções não são derivadas de uma análise cuidadosa de problemas e soluções, mas são o resultado de uma interação dinâmica entre problemas, soluções, atores e oportunidades. Os problemas são percebidos por indivíduos ou grupos, que se tornam os "proprietários" do problema. Esses proprietários, juntamente com outros indivíduos e grupos, geram soluções possíveis para o processo de tomada de decisão em política pública. Os atores envolvidos na tomada de decisão também são variáveis. Os indivíduos e grupos que participam da tomada de decisão são frequentemente constituídos de forma *ad hoc*, com base em quem está disponível no momento da decisão. Esses atores podem ter diferentes objetivos e prioridades, o que pode influenciar a solução adotada. As oportunidades também são variáveis, com as soluções que se tornam aceites muitas vezes resultantes da confluência de problemas, soluções e atores quando a decisão é tomada. O modelo é especialmente aplicável ao contexto da política pública, onde as decisões são muitas vezes tomadas em um ambiente altamente complexo e incerto, com múltiplos atores e interesses envolvidos (Tiernan & Burke, 2002). Em políticas públicas, os problemas são frequentemente percebidos por grupos de interesse e por atores políticos, que muitas vezes têm objetivos e prioridades divergentes (Padgett, 1980). Além disso, muitas vezes há várias soluções possíveis que podem ser consideradas para abordar um determinado problema. As decisões podem ainda ser influenciadas por fatores externos, como pressões políticas, eventos inesperados e mudanças na opinião pública. Esses fatores podem alterar a composição dos atores envolvidos na tomada de decisão e mudar a dinâmica do processo de tomada de decisão (Birkland, 2005).

O modelo *Garbage can* destaca que, em contextos de políticas públicas, muitas vezes não há uma solução "certa" ou "errada". Em vez disso, as soluções adotadas são frequentemente o resultado de uma interação dinâmica entre problemas, soluções, atores e oportunidades quando a decisão é tomada. Nesse sentido, as soluções podem não ser as melhores em termos absolutos, mas são soluções que são politicamente aceitáveis e viáveis em um dado momento (Birkland, 2005). O modelo enfatiza que os problemas, soluções, atores e oportunidades não são independentes uns dos outros, mas sim altamente interdependentes. Problemas e

soluções são moldados pelos atores envolvidos na tomada de decisão e as oportunidades de decisão são criadas pelas interações entre eles (Clark-Stallkamp & Stefaniak, 2023). Isso significa que as soluções não são geradas em contexto otimizado, mas altamente dependentes do contexto e interinfluências em que são tomadas.

Figura 1 - O modelo de decisão *Garbage can*



**Fonte:** Elaboração do autor adaptado de (Clark-Stallkamp & Stefaniak, 2023)

Com base na figura supra, o modelo *Garbage can* sugere que a decisão, mesmo que não ideal, tem em consideração 4 fatores:

1. Os problemas
2. As soluções possíveis
3. Participantes (atores)
4. Oportunidades das escolhas.

Desta forma as soluções em políticas públicas são altamente dinâmicas e influenciadas por estes fatores (Clark-Stallkamp & Stefaniak, 2023). Acresce que os atores envolvidos no processo de tomada de decisão podem mudar rapidamente e, conseqüentemente, as orientações de política podem variar várias vezes ao longo do tempo, impondo um ambiente em constante mudança que implica adaptar as estratégias e objetivos em conformidade.

A Administração Pública e as instituições devem, pois, estar preparadas para lidar com um ambiente incerto e em constante mudança, onde as soluções não são predefinidas e os atores envolvidos na tomada de decisão podem mudar rapidamente e com eles as próprias soluções. Portanto, devem estar preparadas para lidar com uma ampla gama de soluções possíveis, muitas das quais podem ser improváveis, ou até mesmo inviáveis num determinado momento, mesmo que inicialmente pareçam não ser viáveis ou não ter apoio de um determinado ator social ou político.

Em síntese, o modelo *Garbage can* constitui-se como uma abordagem útil para entender a dinâmica da tomada de decisão em políticas públicas, destacando que as soluções para os problemas não são predefinidas e podem ser altamente influenciadas por fatores externos, como pressões políticas, eventos inesperados e mudanças na

opinião pública. Enfatiza a interdependência do processo de decisão e que os problemas, soluções, atores e oportunidades não são independentes uns dos outros.

Isto implica que a Administração Pública e as entidades que com esta se relacionam nos domínios específicos do setor social, devem estar preparadas para lidar com um ambiente incerto e de potencial mudança constante, onde as soluções não são predefinidas e os atores envolvidos na tomada de decisão podem mudar rapidamente. Além disso, a governança multinível envolve a coordenação de políticas públicas em diferentes níveis de governo, sendo expectável visões antagónicas que podem até ser positivas para a identificação de soluções mais consensuais, a partir da identificação e avaliação de um número maior de soluções alternativas.

Não obstante esta elevada complexidade, importa, nos domínios da implementação das políticas públicas e sua operacionalização que existam objetivos claros e que possam ser mensuráveis, em especial ligados aos efeitos que a alternativa escolhida (em política pública) pretende traduzir.

Ora, pese embora os problemas sociais tenham um origem difusa e multidimensional, tal não obsta a que se identifiquem tendências em problemas sociais complexos baseados em evidências (Newman & Head, 2017), que ajudem ao desenho de soluções em política pública. É desejável, desta forma, para a gestão de problemas sociais complexos que, além das abordagens integradas e de governança multinível, se considerem um conjunto de ações e medidas destinadas a garantir o bem-estar da população e reduzir as desigualdades, de forma objetiva e por via das políticas sociais baseadas em evidências em serviços públicos, como assistência médica, a assistência social, programas de emprego e educação, serviços de habitação e proteção social, entre outros.

Como referem Newman & Head (2017), o objetivo ostensivo da política baseada em evidências é usar resultados verificáveis (de investigações) para apoiar o processo de tomada de decisões do setor público, a fim de permitir que os governos alcancem seus objetivos de política pública. Tal processo permitirá um suporte da decisão baseado em evidências e melhorará o desenho de soluções que se foquem efetivamente no problema, tornando mais marginais os processos de decisão “*Garbage can*”.

De notar que a compreensão dos problemas (complexos), é influenciada pela falta de informação, ou sua imperfeição, pelo que importa melhorar o conhecimento sobre estes problemas, por via da definição de políticas públicas baseadas em evidências, potenciadas e assentes em sistemas de gestão por objetivos e resultados, tendo em vista o alcance de melhorias dos problemas (complexos) originais. Por esta razão, nos pontos que se seguem, daremos particular relevância à gestão por objetivos no contexto das políticas sociais, especialmente quando conhecemos os resultados que pretendemos alcançar, no quadro da resposta a determinada problemática.

#### **4. Dos problemas complexos à gestão por objetivos em Políticas Públicas (Sociais)**

A gestão por objetivos tem sido amplamente utilizada no setor privado, mas também tem sido adotada pelo setor público, especialmente no contexto da gestão pública, e também de políticas sociais. A gestão por objetivos (*MBO - Management by Objectives* – em inglês) é um processo da gestão definido por Peter Drucker, em 1954, em *The Practice of Management*, embora os créditos da ideia surjam associados por alguns autores a Parker Follett quando, em 1926, escreveu o ensaio *The Giving of Orders* (Anderson & Curtis, 1995; Sherwood & Page, 1976).

É uma abordagem que tem como objetivo garantir que as ações realizadas pelos gestores públicos estejam alinhadas com os objetivos, metas e resultados estabelecidos para a política pública (Araújo, 2008; Ferraz, 2013). Em outras palavras, e em especial no contexto público, como refere Bilhim (2013) a gestão por objetivos visa garantir que a política implementada atende às necessidades reais da população e que é eficaz na resolução dos problemas sociais (Madureira et al., 2020). Para que a gestão por objetivos seja efetiva no contexto da gestão pública é importante que os objetivos sejam claros, mensuráveis e alcançáveis. Isso significa que os objetivos devem ser definidos de forma a levar em consideração as necessidades reais da população e as



limitações dos recursos disponíveis (Bilhim, 2013). Além disso, é importante que os objetivos sejam monitorados e avaliados regularmente, para garantir que a política implementada esteja produzindo os resultados esperados.

A gestão por objetivos também pode ser aplicada no contexto da gestão de políticas e projetos sociais, onde os objetivos são definidos para cada projeto específico, tendo em vista o resultado que se pretende alcançar e o seu contributo para a política pública / programa em questão. Neste âmbito a gestão por objetivos permite que cada projeto esteja alinhado com os objetivos mais amplos da política pública e que se esteja a produzir os resultados esperados, em linha com os recursos disponíveis, a serem utilizados de forma eficaz e eficiente em cada projeto (Hellowell & Pollock, 2010; Hofstede, 1981; Stoker, 2006).

No entanto, é importante lembrar que a gestão por objetivos não é uma abordagem isolada e deve ser integrada a outras ferramentas e abordagens de gestão para garantir a eficácia da política pública. Por exemplo, a análise *Garbage can* pode ser utilizada em conjunto com a gestão por objetivos para garantir que todas as soluções alternativas sejam consideradas e avaliadas em cada momento. Em especial, quando mudam os atores políticos e/ou institucionais, são expectáveis potenciais mudanças, sendo necessário visitar objetivos, metas e recursos. Acresce que, este racional, se aplica também em contexto de governança multinível, devendo ser consideradas as perspetivas das partes interessadas e a sua influência no processo de tomada de decisão em políticas públicas, sem perder o foco de que a política / projeto em implementação deve atender às reais necessidades da população.

A gestão por objetivos deve, assim, garantir o alinhamento entre os diferentes níveis de governação e auxiliar a implementação consistente das políticas públicas, constituindo um guia para os gestores relativamente à coerência entre os projetos e medidas e a própria política pública (Gotteiner, 2016; Odiorne, 1976; Pollitt, 2003), no combate aos problemas sociais (em especial os complexos).

### **4.1 Das Políticas Públicas à gestão por objetivos: o Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR)**

A gestão por objetivos, em Portugal, no contexto público, foi introduzida formalmente e com força obrigatória de lei, pelo sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública (SIADAP) no quadro da reforma do Estado, em especial com a publicação, em 2004, da Lei n.º 10/2004 de 22 de março (Madureira et al., 2020). Este sistema foi revisto em 2007, aquando da publicação da Lei n.º 66-B/2007 de 28 de dezembro (Madureira et al., 2020), criando o sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP) e incluindo uma inovação, em relação ao sistema de 2004, que foi a avaliação de desempenho não só de trabalhadores (SIADAP 3) e dirigentes (SIADAP 2), mas também de cada serviço assenta (SIADAP 1), este último através do Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR).

O QUAR é uma ferramenta de gestão estratégica utilizada pelo Governo português desde 2005 para monitorizar e avaliar o desempenho dos serviços e organismos do Estado, permitindo avaliar o desempenho dos serviços e organismos do Estado e monitorizar, se bem definido e alinhado, ao nível da definição de objetivos estratégicos, a implementação de políticas públicas, refletindo as prioridades da governação. Os objetivos estratégicos são desdobrados em operacionais, com indicadores e metas específicas.

As metas, por sua vez, estabelecem os pontos de referência que devem ser alcançados para atingir os objetivos estabelecidos, com base em indicadores. A definição clara de objetivos, metas, indicadores e métricas é fundamental para o sucesso da gestão por objetivos e, também, das políticas sociais em Portugal, permitindo o obter informações (públicas) para a tomada de decisões, a gestão do desempenho e a responsabilização, de forma transparente.

*Exemplo:* Os indicadores utilizados no QUAR são variados e devem estar relacionados aos objetivos e metas estabelecidos. Eles podem ser quantitativos ou qualitativos e devem ser mensuráveis e relevantes para permitir a avaliação do desempenho dos serviços e organismos do Estado. Por exemplo, um indicador utilizado no QUAR pode ser o número de famílias beneficiárias do Programa de Rendimento Social de Inserção (RSI). As métricas, por sua vez, são usadas para avaliar a eficácia das ações tomadas em resposta

aos indicadores. Elas podem ser quantitativas ou qualitativas e devem ser definidas de forma clara e objetiva. No caso do exemplo anterior, uma métrica utilizada poderia ser a taxa de sucesso dos beneficiários do RSI na procura por emprego, contribuindo para uma análise destes casos.

A definição clara de objetivos, metas, indicadores e métricas no QUAR é importante para garantir que os serviços e organismos do Estado estejam alinhados com as políticas públicas e com as necessidades da sociedade. Além disso, a monitorização e a avaliação dos resultados permitem sejam feitos ajustamentos em tempo útil para garantir que os objetivos e as metas são alcançados.

Não obstante o potencial da ferramenta, a sua utilização tem ficado aquém das expectativas, muito pelo descrédito associado à integração com o sistema de avaliação de desempenho (SIADAP – e suspensão parcial dos seus efeitos ao longo de vários anos) e pela falta de articulação com a dimensão política das políticas públicas já que, no limite, permitiria, também, avaliar o desempenho das próprias políticas públicas, permitindo uma melhor identificação (e justificação) dos sucessos e insucessos das mesmas, assim como dos serviços, organismos e atores associados.

### 4.2 Tipologias de objetivos

A gestão por objetivos é uma abordagem de gestão que tem como principal objetivo alinhar as metas e objetivos individuais dos colaboradores com os objetivos organizacionais, mesmo em sistemas pós-*New Public Management* (Wockelberg & Ahlbäck Öberg, 2021). Esta abordagem baseia-se na definição clara de objetivos, que são definidos de forma a orientar as atividades de cada membro da organização, bem como na medição e avaliação do desempenho dos colaboradores em relação a esses objetivos.

A tipologia de objetivos pode ser classificada de acordo com diferentes critérios, tais como a dimensão, a finalidade e o horizonte temporal.

#### **Classificação quanto à dimensão organizacional / pessoal**

Os objetivos podem ser classificados como objetivos organizacionais ou individuais/pessoais. Estes últimos são metas estabelecidas por indivíduos para atender às suas próprias necessidades ou aspirações. Eles podem ser de natureza pessoal ou profissional, sendo neste contexto, os profissionais que relevam e, portanto, devem estar diretamente relacionados com a organização. Eles são importantes porque podem influenciar a motivação e o desempenho dos funcionários, devendo estar alinhados com os objetivos organizacionais mais amplos.

#### **Classificação quanto à finalidade (ou âmbito)**

Uma das classificações mais comuns é a classificação quanto ao âmbito / finalidade:

1. objetivos estratégicos: Os objetivos estratégicos, por sua vez, estão relacionados com a visão, missão e estratégia da organização, e incluem objetivos de (médio) longo prazo<sup>1</sup>, como expansão de mercado, desenvolvimento de novos produtos e serviços, entre outros.
2. objetivos táticos: os objetivos táticos estão relacionados com a implementação da estratégia
3. objetivos operacionais: os objetivos operacionais estão relacionados com a realização das atividades operacionais da organização, tais como processos de trabalho, qualidade, produtividade ou eficiência e têm um âmbito temporal mais restrito (curto prazo).

#### **Classificação quanto ao horizonte temporal**

---

<sup>1</sup> O longo prazo corresponde cada vez mais ao curto prazo no contexto da globalização e mudança.

Outra classificação comum é a classificação quanto ao horizonte temporal dos objetivos. Nessa classificação, os objetivos podem ser divididos em objetivos de curto prazo, objetivos de médio prazo e objetivos de longo prazo. Os objetivos de curto prazo são aqueles que devem ser alcançados no prazo de até um ano. Os objetivos de médio prazo são aqueles que devem ser alcançados num prazo de dois a cinco anos. Já os objetivos de longo prazo são aqueles que devem ser alcançados em um prazo superior a cinco anos<sup>2</sup>.

Verifica-se uma associação entre o âmbito dos objetivos e a dimensão temporal, a saber:

1. Objetivos estratégicos → médio / longo prazo
2. Objetivos táticos / operacionais → curto prazo

## 5. Objetivos, métricas, metas e indicadores

Para que os objetivos possam ser efetivamente geridos e alcançados é necessário estabelecer metas, indicadores e métricas para cada objetivo no quadro da criação real de valor público (Bryson et al., 2014). As metas representam a quantificação dos objetivos, tornando-os mais tangíveis e mensuráveis. Os indicadores e métricas são instrumentos de medição e avaliação do desempenho em relação aos objetivos definidos.

A definição de objetivos é uma etapa fundamental no processo de gestão por objetivos, devendo garantir-se que os mesmos são claros, específicos, mensuráveis, relevantes e alcançáveis. Estas propriedades dos objetivos ficaram célebres com a definição de 5 critérios (SMART) por Doran (1981), conforme o Quadro 2.

**Quadro 2 - Critérios de definição dos objetivos SMART**

<b>Característica</b>	<b>Significado</b>
<b>e</b> Specífico	O objetivo deve especificar claramente a meta e resultado a atingir, idealmente de forma tangível e concreta.
<b>M</b> ensurável	O objetivo deve permitir ser medido, em particular o resultado pretendido, os recursos necessário como tempo e custo para atingir a meta. Os indicadores dos objetivos devem permitir uma quantificação (mesmo que qualitativa)
<b>A</b> tingível	O objetivo deve ser alcançável ainda que seja difícil. Não deve ser inverosímil ou inalcançável.
<b>R</b> elevante	O objetivo deve ser relevante para o a missão pública / serviço e contribuir para que os resultados organizacionais e das políticas públicas definidas sejam relevantemente e no que é o seu essencial alcançável, mantendo o seu desígnio original e respetiva importância.
<b>(enquadrado no) T</b> empo	O objetivo deve ser alcançado dentro do tempo ajustado e definido para que possa contribuir para um resultado. Deve considerar cronogramas, prazos e restrições e ser atingido em tempo útil. De outra forma todo o esforço pode ser em vão se não for tempestivo.

**Fonte:** Elaboração do autor, adaptado de Simões (2015)

O estabelecimento de objetivos claros e bem definidos é, pois, essencial para a gestão eficaz das políticas públicas e das organizações em geral. Uma abordagem baseada em metas pode ajudar a aumentar a eficiência e eficácia dos programas e políticas, além de permitir a medição do progresso e o monitoramento do desempenho. Cada tipo de objetivo tem seu próprio papel e importância na consecução dos objetivos

<sup>2</sup> Faz-se notar que o atual contexto de globalização e inovação tecnológica, faz com que os ciclos sejam cada vez mais curtos e o planeamento se centre hoje curto prazo cada vez mais.

organizacionais mais amplos, e sua escolha e definição deve ser cuidadosamente considerada para garantir a melhor chance de sucesso.

### Métricas de avaliação

Mesmo perante complexidade e modelos de decisão *Garbage can*, as organizações necessitam de métricas para efetuar a medição de desempenho (Sauder et al., 2021). Essa medição é a base da avaliação de metas e objetivos em gestão por objetivos. As métricas são medidas quantitativas ou qualitativas que ajudam os gestores a avaliar o desempenho da organização. Sem prejuízo de outras classificações, relevam para o contexto de gestão em Portugal (SIADAP e QUAR) as métricas de eficácia, eficiência, qualidade e inovação.

**Eficácia** - As métricas de eficácia avaliam se a organização está a atingir os seus objetivos. Elas medem a relação entre os resultados alcançados e os objetivos estabelecidos. As métricas de eficácia concentram-se geralmente em medidas de resultado, como número de utentes / refeições, podendo ter também um foco financeiro (% de execução de orçamento, etc). *Ex. analógico: Uma equipa é eficaz se marcar mais golos.*

**Eficiência** - As métricas de eficiência avaliam como a organização está a usar os seus recursos para alcançar os objetivos. No fundo medem a relação entre os recursos usados e os resultados alcançados. As métricas de eficiência podem incluir, por exemplo, a produtividade dos funcionários, a utilização dos recursos financeiros, a utilização de materiais e a eficácia dos processos. *Ex. analógico: Uma equipa é eficiente se, com menos jogadores, conseguir ter uma relação nº de recursos (jogadores) VS golos, maior do que o seu adversário, mesmo que perca o jogo.*

**Qualidade** - As métricas de qualidade avaliam o nível de excelência da organização em termos de produtos, serviços, processos e desempenho. Medem o nível de satisfação dos utentes / cidadãos e a qualidade do bem/ produto ou serviço que lhes é entregue. As métricas de qualidade incluem, por exemplo, o nível de satisfação, a taxa de reincidência ou a conformidade com as normas.

**Inovação** - As métricas de inovação avaliam a capacidade de organização inovar e introduzir novas ideias, produtos ou serviços que satisfaçam as necessidades dos utentes e cidadãos. Elas medem a relação entre o número de novas ideias ou produtos/serviços prestados e o investimento feito no seu desenvolvimento. As métricas de inovação podem incluir, por exemplo, o número de novos serviços prestados, a aprovação legal de propostas, o número de novos produtos ou a taxa de sucesso / adesão de novas iniciativas.

Em resumo, as métricas são importantes para a gestão por objetivos porque permitem que os gestores avaliem o desempenho da organização e façam ajustes para melhorar o seu desempenho. Os quatro tipos principais de métricas são eficácia, eficiência, qualidade e inovação, cada uma com um conjunto específico de indicadores. O uso adequado de métricas na gestão por objetivos pode ajudar as organizações a alcançar seus objetivos de forma mais eficaz e eficiente.

### Metas

**Metas quantitativas** - A primeira tipologia de metas é a de metas quantitativas. São medidas numéricas específicas que refletem a magnitude ou quantidade do desempenho desejado. Essas metas são frequentemente usadas para medir o progresso em relação a um objetivo específico e podem ser expressas em unidades físicas, financeiras ou de tempo. As metas quantitativas podem ser úteis para medir o progresso de maneira objetiva e fácil de entender, e para ajudar a estabelecer prioridades e alocar recursos.

**Metas qualitativas** - A segunda tipologia é a de metas qualitativas. Descrevem o desempenho desejado em termos de qualidade, em vez de quantidade. Elas podem ser usadas para medir a satisfação do utente/cidadão, a eficácia da comunicação, a qualidade do produto ou serviço, entre outros. As metas qualitativas são tão

importantes quanto as quantitativas, especialmente em áreas como serviços de saúde, educação, ação social, entre outros.

**Metas de desempenho** - A terceira tipologia é a de metas de desempenho, que são medidas específicas do desempenho de um indivíduo ou equipa em relação a um objetivo. Essas metas são frequentemente usadas em ambientes de trabalho para avaliar o desempenho dos funcionários e para ajudar a estabelecer expectativas realistas e alcançáveis. As metas de desempenho devem ser mensuráveis, realistas e desafiadoras o suficiente para motivar o desempenho dos trabalhadores ou parceiros de projeto.

### Indicadores

Além disso, é importante selecionar os indicadores adequados para medir o progresso em relação às metas estabelecidas. Os indicadores podem ser divididos em três categorias principais: indicadores de entrada, processo e saída.

Os **indicadores de input** medem os recursos utilizados para atingir um objetivo, como tempo, dinheiro, pessoas e materiais. Esses indicadores podem ajudar a avaliar a eficiência dos recursos e identificar áreas para melhorias.

Os **indicadores de processo** medem a eficácia das atividades realizadas para alcançar o objetivo. São usados para avaliar o desempenho de uma equipa ou processo e identificar áreas de melhoria. Os indicadores de processo podem incluir medidas como tempo, taxa de erro ou de satisfação.

Os **indicadores de output** medem em geral os resultados (idealmente impactos) alcançados pelo programa ou projeto. São usados para avaliar a eficácia do programa, projeto ou política e para identificar áreas de melhoria. Estes indicadores podem incluir medidas como redução de custos, aumento da satisfação do utente/ cidadão, diminuição de criminalidade, diminuição do nº de pessoas em situação de pobreza, entre outros.

### Considerações finais

A gestão por objetivos tem sido amplamente adotada como uma abordagem eficaz na governança de políticas públicas. No entanto, quando lidamos com problemas complexos, e multinível, a aplicação dessa abordagem enfrenta desafios adicionais devido à natureza dinâmica, incerta e multifacetada desses problemas. Neste artigo, explorámos como é que a gestão por objetivos pode ser adaptada para enfrentar tais desafios e fornecemos uma perspetiva adaptada à sua aplicação na governança de políticas públicas e projetos em Portugal, alinhados com o QUAR, e em particular em instituições ligadas ao setor social.

Uma das principais conclusões que queremos remarcar é a necessidade de uma abordagem flexível e adaptativa, que permita ajustar os objetivos ao longo do processo e responder às mudanças e interdependências inerentes dos problemas complexos. A definição de objetivos claros e mensuráveis, ainda que crucial, deve ser complementada por mecanismos de revisão e adaptação contínuas. Isso permitirá um ajustamento contínuo às políticas públicas, de acordo com as circunstâncias em constante evolução, garantindo que os esforços estão alinhados com os resultados desejados e com as políticas e financiamentos.

Concomitantemente, destacamos a importância das abordagens participativas e colaborativas na definição de objetivos e na procura de soluções conjuntas. A inclusão de diferentes atores e partes interessadas no processo de decisão garante diversidade e promove a legitimidade e aceitação das políticas implementadas. Parcerias estratégicas, diálogo e cooperação são componentes essenciais para enfrentar os problemas complexos e maximizar os resultados positivos devendo, no entanto, a Administração e instituições, distinguir o que é participação altruísta, da participação baseada em interesses particulares ou *lobby*,

A medição e avaliação de desempenho também emergem como elementos fundamentais na gestão por objetivos em políticas públicas. Métricas adequadas devem ser desenvolvidas para capturar os resultados e impactos das

políticas, levando em consideração as particularidades dos problemas complexos. A avaliação contínua e adaptativa permite a aprendizagem organizacional e a melhoria constante, proporcionando uma base sólida para a tomada de decisões informadas e o aperfeiçoamento das políticas implementadas, entre o *Garbage can* e as políticas baseadas em evidências.

Por fim, é importante realçar que a governança de políticas públicas enfrenta desafios complexos e em constante evolução. A abordagem aprimorada da gestão por objetivos apresentada neste artigo oferece contributos para enfrentar esses desafios, ao combinar objetivos claros, abordagens participativas, avaliação adaptativa e colaboração estratégica na promoção de soluções eficazes para problemas complexos.

Em suma, a gestão por objetivos apresenta-se como uma ferramenta e não um fim, devendo ser um relevante instrumento na governança de políticas públicas. A sua aplicação deve ser adaptada e aprimorada para lidar com problemas complexos, no quadro de abordagens holística e flexíveis, de forma a impulsionar a eficiência, eficácia e responsividade das políticas públicas, permitindo que enfrentemos os desafios complexos da sociedade contemporânea com maior sucesso.

## Bibliografia

- Anderson, J. L., & Curtis, C. (1995). A Developmental Analysis of the Term "Management" and Its Role in Public Administration Thinking. *Administrative Theory & Praxis*, 17(2), 62-73. <http://www.jstor.org/stable/25611125>
- Araújo, J. F. (2008). A implementação da gestão orientada para os resultados em Portugal: a experiência recente.
- Armitage, D. (2008). Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the commons*, 2(1), 7-32.
- Bache, I., Bartle, I., & Flinders, M. (2016). Multi-level governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 486-498). Edward Elgar Publishing.
- Bilhim, J. (2013). Gestão por objetivos, desempenho e progressão na carreira. In C. Madureira & M. Asensio (Eds.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 519). INA.
- Birkland, T. A. (2005). *An introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making* (2nd ed ed.). M. E. Sharpe.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public administration review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Clark-Stallkamp, R., & Stefaniak, J. (2023). Inside the Garbage Can: Theory of Organizational Anarchy and Considerations for Instructional Designers. *TechTrends*, 1-9.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (2012). "A Garbage Can Model" at forty: a solution that still attracts problems. In *The garbage can model of organizational choice: Looking forward at forty* (Vol. 36, pp. 19-30). Emerald Group Publishing Limited.
- Daniell, K. A., & Kay, A. (2017). Multi-level governance: An introduction. *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia*, 3-32.
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. way to write managements's goals and objectives [Article]. *Management Review*, 70(11), 35. <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,shib,uid&db=bth&AN=6043491&lang=pt-pt&site=ehost-live&scope=site>
- Durant, R. F., & Legge Jr, J. S. (2006). "Wicked problems," public policy, and administrative theory: Lessons from the GM food regulatory arena. *Administration & Society*, 38(3), 309-334.

- Enderlein, H., Walti, S., & Zurn, M. (2010). *Handbook on multi-level governance*. Edward Elgar Publishing.
- Ferraz, D. (2013). Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: Implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. In C. Madureira & M. Asensio (Eds.), *Handbook de administração pública*. INA.  
[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65552014000300009&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552014000300009&nrm=iso)
- Ferraz, D., & Alexandre, H. (2008, 29 e 30 de outubro). *Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?* 6º Congresso Nacional de Administração Pública, Lisboa.  
<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/568/1/Que%20espaco%20para%20uma%20cidadania%20activa%20e%20participativa.pdf>
- Gotteiner, S. (2016). The OPTIMAL MBO: A model for effective management-by-objectives implementation. II Research Workshop Missions, leadership and sustainability,
- Head, B. W. (2022). *Wicked problems in public policy*. Springer.
- Hellowell, M., & Pollock, A. M. (2010). Do PPPs in Social Infrastructure Enhance the Public Interest? Evidence from England's National Health Service. *Australian Journal of Public Administration*, 69(s1), S23-S34. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-8500.2009.00658.x>
- Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), 193-211.
- Kettl, D. F. (2015). *The transformation of governance: Public administration for the twenty-first century*. JHU Press.
- Kreuter, M. W., De Rosa, C., Howze, E. H., & Baldwin, G. T. (2004). Understanding wicked problems: a key to advancing environmental health promotion. *Health education & behavior*, 31(4), 441-454.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy sciences*, 45, 123-152.
- Madureira, C., Rando, B., & Ferraz, D. (2020). The Public Administration Performance Appraisal Integrated System (SIADAP) and the Portuguese Civil Servants Perceptions. *International Journal of Public Administration*, 1-11. <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1719510>
- Marques, R., & Ferraz, D. (2015). *Governança integrada e administração pública*. Ina.
- Mertens, D. M. (2015). Mixed methods and wicked problems. In (Vol. 9, pp. 3-6): SAGE Publications Sage CA: Los Angeles, CA.
- Newman, J., & Head, B. W. (2017). Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*, 36(3), 414-429.  
<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361635>
- Odiorne, G. S. (1976). MBO in state government. *Public administration review*, 36(1), 28-33.
- Padgett, J. F. (1980). Managing garbage can hierarchies. *Administrative science quarterly*, 583-604.
- Parkhurst, J. O. (2016). Appeals to evidence for the resolution of wicked problems: the origins and mechanisms of evidentiary bias. *Policy sciences*, 49(4), 373-393.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- Rittel, H. W., & Webber, M. M. (1974). Wicked problems. *Man-made Futures*, 26(1), 272-280.

- Sauder, M., Chun, H., & Espeland, W. (2021). The garbage can model and organizational metrics. In *Worlds of Rankings* (Vol. 74, pp. 175-197). Emerald Publishing Limited.
- Sherwood, F. P., & Page, W. J. (1976). MBO and Public Management. *Public administration review*, 36(1), 5-12. <https://doi.org/10.2307/974735>
- Simões, E. (2015). Estabelecer objetivos. In M. J. Neves, V. Garrido & E. Simões (Ed.), *Manual de Competências Pessoais, Interpessoais e Instrumentais – Teoria e Prática* (3ª ed., pp. 69-88). Edições Sílabo.
- Solesbury, W. (2001). *Evidence based policy: Whence it came and where it's going*. ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice London.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where does it come from? What is it? Where is it going?'. *Journal of European public policy*, 20(6), 817-837.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Tiernan, A., & Burke, T. (2002). A load of old garbage: Applying garbage-can theory to contemporary housing policy. *Australian Journal of Public Administration*, 61(3), 86-97.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334-349.
- Wockelberg, H., & Ahlbäck Öberg, S. (2021). Explaining the Dynamics of Management by Objectives and Results Post-NPM: The Case of the Swedish National Executive. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(2), 43-72.

**Nota biográfica do autor:** David Ferraz é Professor Associado do Iscte - Instituto Universitário de Lisboa. É doutorado em Políticas Públicas pelo Iscte - Instituto Universitário de Lisboa (2018), mestre em Administração e Políticas Públicas (Iscte - Instituto Universitário de Lisboa - 2008) e licenciado em Gestão e Administração Pública (ISCSP-UTL - 2004). É diplomado pelo Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP - 2006), especialização em Desenvolvimento Organizacional, Liderança e Gestão de Pessoas e pelos Curso de Formação FORGEP e CAGEP. Foi Secretário-Geral do Conselho Económico e Social até março de 2022. Desempenhou ainda cargos de direção no INA, I.P. e IHRU, I.P. É coordenador científico de vários programas, incluindo a formação de dirigentes públicos (IPPS). É investigador integrado do CIES-Iscte e investigador colaborador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP-UL).