

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	6
1. ENQUADRAMENTO	6
2. AS RAZÕES DA ESCOLHA DO NOSSO OBJECTO DE ESTUDO	10
3. ÂMBITO E OBJECTIVOS DO ESTUDO DE CASO	16
4. AS RAZÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS DA ADOÇÃO DO ESTUDO DE CASO COMO “METODOLOGIA CIENTÍFICA”	17
5. CRITÉRIOS DE QUALIDADE PARA AVALIAR O ESTUDO DE CASO	22
6. AS FONTES E A RECOLHA DOS DADOS	25
7. O TRATAMENTO DOS DADOS	26
8. DO PROGRAMA INFORMÁTICO NUD-IST	27
9. AS CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO	31
CAPÍTULO I	33
INTRODUÇÃO	33
1. DA CRISE DA GESTÃO PÚBLICA TRADICIONAL	35
2. DA NOVA GESTÃO PÚBLICA: CARACTERIZAÇÃO INTERNACIONAL	43
3. A REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA EM PORTUGAL	50
4. CARACTERÍSTICAS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA	53
CONCLUSÃO	60
CAPÍTULO II	71
INTRODUÇÃO	71
1. A TEORIA DA COLABORAÇÃO	72
2. A COLABORAÇÃO NO SECTOR PÚBLICO	75
2.1 GOVERNAR OU ADMINISTRAR EM COLABORAÇÃO: O CAMINHO DAS PARCERIAS ...	75
2.2 OS FACTORES CONTEXTUAIS DO APARECIMENTO DAS PARCERIAS	82
3. OS OBJECTIVOS DAS PARCERIAS	86
4. FORMULAR UMA DEFINIÇÃO DE COLABORAÇÃO E DE TRABALHO EM PARCERIA PARA FINS DE INVESTIGAÇÃO	89
4.1 O CONCEITO DE COLABORAÇÃO	94
5. A TIPOLOGIA DAS FORMAS DE COLABORAÇÃO OU DE PARCERIAS	97
6. A AVALIAÇÃO DAS RELAÇÕES EM COLABORAÇÃO OU DAS PARCERIAS	106
7. OS FACTORES DE SUCESSO DA COLABORAÇÃO OU DAS PARCERIAS	109
7.1 IDENTIFICAÇÃO DOS FACTORES DO SUCESSO DA COLABORAÇÃO	119
FACTORES RELATIVOS AO AMBIENTE	119
FACTORES RELATIVOS ÀS CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS	119
FACTORES RELATIVOS AO PROCESSO E À ESTRUTURA	120
FACTORES RELATIVOS À COMUNICAÇÃO	121
FACTORES RELATIVOS AOS OBJECTIVOS	121
FACTORES RELATIVOS AOS RECURSOS	122
8. MODELOS DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA COLABORAÇÃO MEDIÇÃO DOS RESULTADOS (OUTCOMES)	123
9. O ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL DAS PARCERIAS EM PORTUGAL	156
CAPÍTULO III	166
INTRODUÇÃO	166
1. ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	167
1.1 DAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DO OBJECTO DO ESTUDO DE CASO	167
1.2 DA HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO	173
1.3 DA METODOLOGIA DA DETERMINAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DO ESTUDO OU DAS VARIÁVEIS	173
1.4 DA DEFINIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES OU VARIÁVEIS	174
1.5 DOS PROCESSOS DE RECOLHA DOS DADOS	179
2. DO TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS	186
2.1 INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DO QUESTIONÁRIO	188
3. CONCLUSÕES	229

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1. Características da gestão pública tradicional	36
Quadro 2. Mudanças no ambiente. Variáveis explicativas e impactos	40
Quadro 3. Ênfase na Nova Administração Pública, 1974-1988	43
Quadro 4. GPT vs. NGP. Comparação do modelo burocrático com o pós-burocrático.	60
Quadro 5. GPT vs. NGP. Comparação entre a administração garantística e a pós-garantística.	61
Quadro 6. GPT vs. NPG. Comparação do modelo centralizado com o modelo descentralizado	63
Quadro 7. Evolução dos diferentes paradigmas	66
Quadro 8. Cooperação, coordenação, colaboração.....	95
Quadro 9: Avaliação do desempenho da <i>Network</i> ou Agência.....	132

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2: Categoria de procura – <i>text search for</i> “conflito”/ <i>Node browser</i> (T 34)	199
Tabela 3: categoria de procura – <i>text search for</i> “confiança”/ <i>Node Browser</i> (T 36).....	200
Tabela 4: Categoria de procura – <i>text search for</i> “compreensão”/ <i>Node browser</i> (T 40).....	201
Tabela 5: Categoria de procura – <i>text search for</i> “representação”/ <i>Node browser</i> (T 45).....	203
Tabela 6: Categoria de procura – <i>text search for</i> “interesse pessoal”/ <i>Node browser</i> (T 41)	206
Tabela 7: Categoria de procura – <i>text search for</i> “vontade em comprometer-se”/ <i>Node browser</i> (T 42).207	
Tabela 8: Categoria de procura – <i>text search for</i> “flexibilidade”/ <i>Node browser</i> (T 45).....	211
Tabela 9: Respostas à questão “Na sua opinião, a Baixa do Porto carecia, ou não de uma operação de requalificação urbana?”	215
Tabela 10: Resposta à questão “Na sua opinião, eram, ou não, necessárias obras de requalificação urbana na sua artéria?”, colocada aos comerciantes que declararam terem-se realizado obras na artéria onde se localiza o respectivo estabelecimento.....	216
Tabela 11: Respostas à questão “Em caso afirmativo, as obras realizadas [no conjunto da Baixa] correspondem às que entende eram necessárias?”, colocada aos comerciantes que consideram necessária uma operação de requalificação urbana da Baixa.....	216
Tabela 12: Categoria de procura – <i>text search for</i> “comunicação”/ <i>Node browser</i> (T 46)	221
Tabela 13: Categoria de procura – <i>text search for</i> “conversas informais”/ <i>Node browser</i> (T 47)	223
Tabela 14: Categoria de procura – <i>text search for</i> “sucesso”/ <i>Node browser</i> (T 48).....	226

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Níveis de eficiência da <i>Network</i>	124
Figura 2: Eficiência da <i>Network</i>	131
Figura 3: Poder.....	143
Figura 4: Participação.....	143
Figura 5: Valores de Parceria.....	144
Figura 6: Temas gerados pela colaboração.....	145
Figura 7: Tipologia de Objectivos.....	146
Figura 8: As dimensões da diversidade.....	153
Figura 9: Ultrapassar as dificuldades.....	155
Figura 10: Resolver Conflitos.....	156

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Questionário

Anexo 2. Lista dos Entrevistados e Resultados dos Questionários

Anexo 3. Alterações ao Ministério da Cultura

Anexo 4. Locais de Intervenção

Anexo 5. Cronologia

Anexo 6. Carta do Tribunal de Contas

Anexo 7. Legislação

Anexo 8. Entrevistas

Anexo 9. Aplicações do NUD.IST

INTRODUÇÃO

1. ENQUADRAMENTO

O caminho para uma gestão pública de qualidade para atingir o crescimento e o desenvolvimento duradouros na administração pública, significa caminhar para o “Estado SMART”, sendo que “SMART” é o acrónimo de Simples, Moral, Atento, Responsável e Transparente¹. Mas a procura pelo “Estado Smart” é apenas o leit motiv para empreender a reforma da gestão pública através da modernização da administração pública, que é no fundo promover a eficiência, a eficácia, a economia através do controlo e da redução da despesa pública, que são objectivos primários e urgentes das agendas políticas de todos os países da OCDE, comprometidos que estão em promover o desenvolvimento sustentado dos povos e da economia global.

Mas a reforma da gestão pública, da própria administração é indissociável da reforma do Estado, o que significa em última análise a procura de um novo paradigma: a substituição do paradigma burocrático da administração pelo paradigma administrativo-empresarial e consequentemente a emergência de um novo paradigma do Estado².

Desesperadamente procuram-se compreensões globais capazes de nos fornecer um enquadramento teórico e padrões de orientação no que respeita à justificação dos novos tipos de estatalidade e de novos figurinos modernizadores da administração. Mas esta procura é uma velha obsessão do pensamento político europeu-continental: ser forte nas palavras e fraco nos actos... Na verdade, ainda não se conseguiu até hoje encontrar uma coerência e uma sistematicidade aceitáveis para explicarmos os padrões de conduta da política e dos seus actores... A tragédia, o paradoxo do Estado, residem nisto: o Estado é vítima do seu próprio sucesso. (Canotillho, 2001)

Reencontrar soluções de desenvolvimento e crescimento duradouros, capazes de corresponder aos desafios do séc. XXI vai depender da nossa capacidade de criar

¹ Agnihotri (2001) explica algumas das vias para o Estado SMART, cujo eixo central são o cidadão, a qualidade dos serviços e a durabilidade das reformas, abrindo vias para uma nova gestão pública e uma nova administração Pública, em que o Estado SMART, é o acrónimo de Estado Simples, Moral, Atento, Responsável e Transparente, (www.iiasiisa.be/iisa/fisites/fisitepays.htm).

² Mozzicafreddo (2001) expõe as implicações da introdução da lógica gestionária na Administração Pública, dizendo que assenta na liberalização e na privatização de actividades económicas e sociais do sector público, na redução do peso deste sector público e na flexibilização do regime de trabalho, na

estratégias modernizadoras do Estado e da Administração, o que tem directamente a ver com o modo como as tarefas e as funções do Estado devem ser desenvolvidas ou prosseguidas em nome do interesse público.

- Como é que a tarefa pública deve ser desempenhada?

A forma como a tarefa pública deve ser cumprida, sob o foco da reforma, leva-nos a equacionar a questão do redimensionamento do Estado, ponderando esquemas de reorganização. O Estado permanece responsável, mas a tarefa pode ser prosseguida e executada com mais eficiência, efectividade e economicidade através da adopção de novos padrões de organização, colaboração, cooperação-coordenação com agentes privados ou de outros sectores, nomeadamente através das parcerias público-privadas internas e comunitárias.³

Aliás é a nova ordem mundial que exige uma reflexão sobre o papel do Estado: estamos a falar da reinvenção do sector público. Perante o desafio da economia pós-industrial global onde a concorrência passou a ser um fenómeno mundial, o Estado e as outras Entidades Públicas servidoras do utente/cliente vêm-se obrigados a programar a sua reestruturação para corresponder ao imperativo da “globalização”.

Necessariamente, a necessária reestruturação passa por um redimensionamento interno e externo a nível económico dentro dos parâmetros da União Europeia. O peso do endividamento público e da tributação devem ser reduzidos (a zero) e por outro lado, os níveis de benefícios resultantes da despesa pública devem ser elevados ao máximo. Neste sentido, a nível comunitário, onde Portugal directamente se integra, importa levar a cabo a agenda da reforma económica dos 15 Estados da União Europeia, através do pacto de estabilidade e crescimento entre os Estados-membros a fim de evitar desequilíbrios macro-económicos.

desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários e (noutros instrumentos considerados a nível micro-económicos).

³ Iniciativas de desburocratização através da racionalização e simplificação das normas e procedimentos administrativos, tais como a coordenação de subsistemas, introdução de novas tecnologias de informação, limitação da sobreposição de serviços, eliminação de circuitos burocráticos e a adaptação da linguagem administrativa e jurídica à compreensão comum, com mais eficácia para a administração e menos despesas no cumprimento de tarefas. As medidas implementadas assentam na contratação de serviços privados e na criação de institutos ou associações com alguma autonomia de gestão (concorrentes) nas redes e parcerias público-privadas, nas iniciativas de descentralização e delegação de competências em níveis intermédios, e as iniciativas de qualidade –lojas do cidadão, *guichet unique*. (Mozzicafreddo, 2001)

Em Portugal, não é possível haver mais Estado... pelo que a redimensão do Estado passa pela redistribuição das funções dos diversos actores: o Estado deve procurar outros parceiros para partilhar aquilo que é menos da sua competência e fazer apenas o que pode fazer ou o que faz melhor, devolvendo a outros agentes o que não consegue fazer. É portanto numa conjuntura de necessidade, de crise, que o fenómeno das Parcerias Publico-Privadas surge a partir da década de noventa como forma de implementar investimentos em infra-estruturas, fazer a gestão de actividades da responsabilidade da Administração Pública sem recorrer às receitas do Estado, prosseguindo os objectivos de desenvolvimento do País em complementaridade com os financiamentos dos programas da União Europeia no âmbito do Quadro Comunitário (QCAIII).

Mas a figura da “redimensão do Estado” ou da chamada “reforma da gestão pública” não passa apenas pela promoção de mecanismos de substituição de mecanismos próprios do direito público por expedientes do sector privado, passa também pela capacidade do próprio Estado em transformar-se e adaptar-se às regras de contenção, mantendo a sua capacidade de resposta: fazer dieta sem ficar anémico...⁴ Também aqui as opções do Estado são ilimitadas...ora, a questão é saber se a dieta é adequada ao metabolismo em causa, pois existem inúmeros tipos de dieta, e neste sentido o catálogo das receitas adoptáveis a fim de executar a reforma é amplíssimo.

A questão emergente é a de saber se os meios justificam os fins, ou seja, a de cotejar se os resultados obtidos são “the best value” – o que resulta de uma relação de sinergia entre os actores/factores no processo de reforma. Ou, se pelo contrário, os resultados são o que se pôde conseguir... porque há um estado de coisas petrificante: “o sistema”, aquilo que de forma indefinível mas automática e mecânica imobiliza qualquer iniciativa, anulando o impulso criativo (Araújo, 1999; Rocha, 1999).

Por isso, avaliar o impacto das várias medidas tomadas para reformar a gestão do Estado, é um autêntico desafio.

É um desafio avaliar seja o que for que advenha da capacidade reformadora do Estado em Portugal, seja esta entendida em termos endógenos ou exógenos ao próprio Estado,

⁴ A denuncia da ineficiência da burocracia e das empresas públicas, acrescida à crítica aos monopólios públicos e à intervenção excessiva do Estado na economia criou a convicção de que é necessário reduzir o tamanho e o âmbito do Estado, promovendo o protagonismo perdido pela iniciativa privada e actuação privada (Daroca, 1999).

por várias razões. Primeiro, porque os modelos encontrados para a implementação de medidas de gestão pública são sempre importados de outros países, de forma mais ou menos aleatória. In factu, também estes países ignoram os efeitos dos seus próprios modelos porque ainda não fizeram o balanço dos resultados da sua aplicação. É o que acontece com as parcerias público-privadas que foram implementadas no Reino Unido, no Canadá, na Austrália, desde os anos 80, que foram experimentadas em sectores sociais, ao abrigo de programas específicos de luta contra a pobreza, de promoção do realojamento para os sem-abrigo, acções de requalificação urbana, combate à exclusão social e à toxicoddependência, e só agora, passados vinte anos é que os resultados começam a ser avaliados. Ora, as conclusões dos vários estudos já efectuados apontam precisamente para a não garantia de sucesso destas iniciativas (principalmente estudos de caso em que se demonstra que os resultados obtidos são negativos, até penalizantes, com custos políticos elevadíssimos. O mesmo sucede com as parcerias públicas, que também foram implementadas através do uso de programas bem definidos entre vários sectores públicos, numa visão concertada de união de esforços para aproveitar as escassas verbas orçamentais imputadas às reformas sociais (por exemplo, coordenar o sector da segurança social com o sector da saúde, a fim de poupar em baixas e subsídios de doença; combater o alcoolismo afim de reduzir o absentismo e os acidentes de trabalho; realojar os sem-abrigos para diminuir as taxas de ocupação das camas hospitalares) em que os níveis de satisfação dos utentes/clientes são inferiores ao esperados. Isto quer dizer que a concentração de serviços, a partilha de recursos materiais, logísticos, humanos, e portanto a redução do tempo de espera, a redução de despesas em deslocações, etc... podem, por si só, não ser razões determinantes do sucesso de um serviço público. Pode haver outros factores, como a qualidade do serviço prestado, o custo de manutenção dos serviços, os problemas de coordenação e os conflitos de interesses inerentes, criadores de desequilíbrios que, por si só, anulam os níveis dos resultados previstos. Os resultados são portanto incertos, aleatórios, e a sua natureza imprevisível.

Na verdade a identificação dos factores de sucesso e ou de fracasso não constitui por si só uma fonte de conhecimento que nos permita tirar conclusões rigorosas. Falta-nos esclarecer o tipo de relação dicotómica entre os factores, ou determinar a relação ou medida de razão existente entre eles.

Em segundo lugar, importamos o modelo, “a tecnologia”, mas onde estão as instruções de utilização? Podemos simplesmente usar este instrumento? Ou devemos adaptá-lo às nossas condições sociais/económicas/políticas e outras? E como é que esta adaptação se processa? Em princípio não sabemos... neste sentido o factor sorte/azar ganha significado como critério a ter em consideração na implementação de medidas de reforma da gestão pública.

E em terceiro lugar, quais são os modelos de avaliação das parcerias? Como saber se os resultados obtidos através de mecanismos de parceria ou de colaboração entre serviços ou entidades são positivos, neutros ou negativos? Que resultados devem ser considerados nesta avaliação?

A questão ganha uma certa acuidade e torna-se delicada se pensarmos que estamos perante razões de Estado, como o uso de dinheiros públicos, a prestação de serviços públicos, a concretização de um projecto nacional, potencialmente aglutinador dos interesses de todos os portugueses.

2. AS RAZÕES DA ESCOLHA DO NOSSO OBJECTO DE ESTUDO

Portanto, dentro do quadro da reforma da gestão pública, temos uma panóplia de iniciativas e de experiências que são paradigmáticas, quer ao nível da produção legislativa nacional, quer ao nível das directivas e recomendações comunitárias.

Actualmente o que acontece em Portugal, ao nível da reforma, quer em termos políticos, económicos e legislativos não pode ser visto como se de acontecimentos isolados se tratasse. De facto, a redimensão do Estado passa, como já dissemos, pelo cumprimento imperativo de metas fixadas a nível comunitário: a contenção da despesa pública, a redução do deficit, o aumento da qualidade dos serviços são ingredientes obrigatórios para o cumprimento da agenda política dos 15. Só fazendo um esforço colectivo para atingir estes objectivos estruturais é que se pode esperar determinados benefícios/incentivos comunitários.

Neste sentido, e considerando este enquadramento comunitário, decidimos que o objecto do nosso estudo de caso devia preencher três pré-requisitos cumulativos:

1º) Que fosse um projecto comunitário ou de raiz comunitária – que correspondesse à concretização de uma das políticas da União Europeia, em suma.

2º) Que fosse realizado em Portugal.

3º) Que a sua análise fosse um contributo para o estudo da reforma da gestão Pública em Portugal através da identificação de elementos correspondentes à utilização de figuras estruturais importadas do paradigma empresarial.

Conclusão: o objecto do estudo de caso escolhido foi o evento "Porto 2001, S.A. - Capital Europeia da Cultura".

Esta decisão coloca-nos perante a necessidade de explicar alguns aspectos do surgimento da política da cultura numa organização, a "Comunidade Europeia", que nasceu como Mercado Comum, com vocação marcadamente comercial.

O tratado de Roma não previa medidas específicas para a prossecução da política comunitária da cultura, não havendo nenhum capítulo, ou parágrafo que vertesse sobre esta matéria. Só no preâmbulo do tratado é que se podia ler que a cultura devia ser entendida como um elemento unificador dos povos e promotor do desenvolvimento económico.

A partir de 1969, o apontamento sobre a necessidade de uma acção comunitária no sector da cultura deveu-se à realização de várias cimeiras de Chefes de Estado e de Governo. Realizaram-se algumas acções culturais que, embora não se enquadrassem numa acção cultural concertada, tiveram algum relevo. Mas deve salientar-se que para a implementação destas medidas a participação do Parlamento Europeu, através da emissão de resoluções foi determinante, além de ter em 1979 decidido criar uma Comissão responsável pelas questões culturais.

Quanto às acções realizadas no âmbito da política cultural, a acção comunitária centrou-se na protecção do património arquitectónico e incluiu projectos-piloto para preservar o património arquitectónico da Comunidade. Foram também atribuídos subsídios e bolsas a artistas, deu-se assistência à tradução literária e iniciou-se o financiamento de eventos culturais. Entre os exemplos típicos encontram-se o programa "Capital Europeia da Cultura", instituído em 1985 e a formação da "Orquestra de Jovens da Comunidade Europeia" em 1976.

A Capital Europeia da Cultura foi concebida como um meio de reunir, aproximar os cidadãos europeus. Este projecto foi lançado no dia 13 de Junho de 1985 pelo Conselho

de Ministros por iniciativa da Senhora Melina Mercouri, que à data era Ministra da cultura da Grécia. Desde então a iniciativa teve cada vez mais êxito entre os cidadãos europeus e um crescente impacto cultural e sócio-económico sobre os destinatários do evento.⁵

Em 1999, as cidades europeias da cultura foram rebaptizadas de “Capitais Europeias da Cultura” e são agora financiadas através do “Programa Cultura 2000”, mas por decisão do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de Maio de 1999 este evento foi integrado numa estrutura comunitária e foi introduzido um novo processo de selecção das capitais europeias da cultura para o período de 2005 a 2019, além de que muitos dos programas financiados pela Comunidade, tais como o Fundo Social Europeu e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional podem financiar projectos culturais na União Europeia.

Com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1 de Novembro de 1993, a política da cultura obteve a consagração. Claramente o artigo 3º do Tratado diz “a União Europeia tem por objectivo participar no desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros”.

Os objectivos da política da cultura são:

- Contribuir para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional.
- Pôr em evidência o património cultural comum.

Os artigos 3º e 151º (ex-artigo 128º) do tratado Comunidade Europeia constituem a base jurídica que fundamenta a política cultural comunitária. O artigo 151º (ex-artigo 128º) estabelece a política da cultura, a forma como a Comunidade Europeia pretende desenvolver a sua política e ainda os objectivos que ela pretende atingir. Assim, literalmente, pode ler-se no conteúdo do artigo 151º o seguinte:

⁵ Em 1990, os ministros da cultura lançaram o “Mês Europeu da Cultura”, e este evento é semelhante à “Capital Europeia da Cultura” mas tem uma duração mais curta e é particularmente destinado aos países da Europa Central e da Europa de L’Este. Em 1991 os organizadores das diferentes cidades da cultura criaram uma *network* com o objectivo de divulgar, trocar informações e apoiar os organizadores de futuros eventos. Esta *network* publicou em 1994 um estudo sobre o impacto das cidades europeias da cultura desde a sua criação. http://europa.eu.int/comm/culture/eac/capeurcult_en.html em 3 de Dezembro de 2002.

1. A Comunidade contribuirá para o desenvolvimento das culturas dos Estados-Membros, respeitando a sua diversidade nacional e regional, e pondo simultaneamente em evidência o património cultural comum.
2. A acção da Comunidade tem por objectivo incentivar a cooperação entre Estados-Membros e, se necessário, apoiar e completar a sua acção nos seguintes domínios:
 - melhoria do conhecimento e da divulgação da cultura e da história dos povos europeus;
 - conservação e salvaguarda do património cultural de importância europeia;
 - intercâmbios culturais não comerciais;
 - criação artística e literária, incluindo o sector audiovisual.
3. A Comunidade e os Estados-Membros incentivarão a cooperação com os países terceiros e as organizações internacionais competentes no domínio da cultura, em especial com o Conselho da Europa.
4. Na sua acção ao abrigo de outras disposições do presente Tratado, a Comunidade terá em conta os aspectos culturais, a fim de, nomeadamente, respeitar e promover a diversidade das suas culturas.
5. Para contribuir para a realização dos objectivos a que se refere o presente artigo, o Conselho adopta:
 - deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 251º, e após consulta do Comité das Regiões, acções de incentivo, com exclusão de qualquer harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-Membros. O Conselho delibera por unanimidade ao aplicar o procedimento previsto no artigo 251º;
 - deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, recomendações.⁶

⁶ A comunidade Europeia na prossecução de uma política de cultura levou a cabo vários programas culturais, como o programa Caleidoscópio, criado em 1996 que visava incentivar a criação artística, bem como promover a consciência e a divulgação da cultura dos povos da Europa, nomeadamente nos domínios das artes, através de intercâmbios e da cooperação cultural. O programa esteve em funcionamento até 31 de Dezembro de 1998, tendo um orçamento de 26,5 milhões de euros. Por proposta da Comissão Europeia, foi alargado até 31 de Dezembro de 1999 e o Parlamento Europeu conseguiu aumentar o financiamento para 10,2 milhões de euros, totalizando um orçamento para o programa no

- Os programas Caleidoscópio, Ariane e Rafael assinalaram a primeira fase da implementação da acção comunitária no domínio da cultura e ajudaram a reforçar e a alargar as parcerias transnacionais, bem como melhoraram o acesso do público à cultura e promoveram actividades culturais europeias. Todavia, estas actividades poderiam ser melhoradas e, em resposta nomeadamente ao Parlamento Europeu e após a consulta de organizações culturais europeias.

Por decisão N° 508/2000/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de Fevereiro, estabeleceu-se um instrumento único de financiamento e de programação no domínio da cooperação cultural, intitulado programa Cultura 2000, para o período compreendido entre 1 e Janeiro de 2000 e 31 e Dezembro de 2004, promovendo a cooperação entre criadores, agentes culturais, promotores públicos e privados, actividades das redes culturais, e outros parceiros, bem como as instituições culturais dos Estados Membros e dos outros Estados participantes, com vista a alcançar os seguintes objectivos:

- Promoção do diálogo cultural e o conhecimento mútuo da cultura e da história dos povos europeus;
- Promoção da criação e a difusão transnacional da cultura e da circulação dos artistas, criadores e outros agentes e profissionais da cultura, bem como das suas criações, pondo a tónica muito em especial nos jovens e nas pessoas socialmente desfavorecidas;
- Valorização da diversidade cultural e desenvolvimento de novas formas de expressão cultural;
- Partilha e valorização a nível europeu, do património cultural comum de importância europeia;
- Ter em conta o papel da cultura no desenvolvimento socioeconómico;

valor de 36,7 milhões de euros. No total 518 projectos (do qual 119 em 1991) foram apoiados por este programa. A Capital Europeia da Cultura e o Mês Cultural Europeu, assim como as actividades da Orquestra dos Jovens da União Europeia foram igualmente apoiados ao abrigo deste programa. Além deste programa também adoptou em 1997 a programa Ariane, que visava promover o livro e a leitura através da tradução. O programa Rafael visou incentivar a cooperação dos estados membros no domínio do património cultural. <http://europa.eu.int/eur-lex/pt/treaties/selected/livre234.html> em 7 de Dezembro de 2002 e http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_17_0_pt.htm em 7 de Dezembro de 2002.

- Incentivo ao diálogo intercultural e aos intercâmbios entre culturas europeias e não europeias;
- Reconhecimento explícito da cultura como factor económico, de integração social e de cidadania;
- Melhoria do acesso e participação na cultura.

Na Capital Europeia da Cultura, o apoio comunitário não pode ser superior a 60 % do orçamento para cada manifestação cultural especial. Não pode ser inferior a 200 000 € nem superior a 1 milhão € por ano para a acção relativa à Capital Europeia da Cultura. Para as outras manifestações os limites correspondentes não serão, na maioria dos casos, inferiores a 150 000 € por ano e nunca serão superiores a 300 000 € por ano.

O enquadramento financeiro para a execução do programa Cultura 2000 para o período indicado é de 167 milhões de euros. As dotações anuais são autorizadas pela autoridade orçamental, dentro dos limites das perspectivas financeiras.

A Comissão Europeia publica anualmente um Convite à Apresentação de Propostas para apresentação do programa de subvenções. Este Convite inclui, entre outras, as seguintes informações:

- Contexto,
- Objecto do convite,
- Orçamento total disponível para o programa,
- Número provável de beneficiários (e, portanto, o montante médio de uma subvenção),
- Indicação da percentagem de participação da Comissão,
- Regras de elegibilidade das organizações e das acções que poderão ser apoiadas,
- Critérios de selecção das acções,
- Prazos da acção, e

■ Modalidades gerais de apresentação do pedido de subvenção.⁷

As acções concretas no domínio cultural são geridas pela Direcção-Geral da Comissão Europeia que tutela a cultura (Direcção Geral da Educação e Cultura) bem como pelas outras Direcções-Gerais encarregadas das políticas que tenham um impacto sobre a cultura, e a gestão da política da cultura pela União Europeia tem sido feita no sentido de encorajar a elaboração de projectos transnacionais em que participam vários tipos de agentes (empresas, associações, administrações públicas, colectividades locais, universidades, centros de investigação...) dos diferentes Estados-Membros e de países terceiros⁸. Na verdade subjaz a intenção de promover a descentralização, permitindo que entidades não governamentais e de outros sectores em parceria apresentem propostas relativas a convites que a Comissão Europeia publica no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e que visam implementar projectos co-financiados por esta. Mas isto não quer dizer que a União Europeia não tenha outros meios de pôr em prática a sua política da cultura, porque ela também pode recorrer à regulamentação de acções culturais, assim como regula as relações económicas entre os Estados-Membros.

3. ÂMBITO E OBJECTIVOS DO ESTUDO DE CASO

É nesta perspectiva mais ampla que inserimos o objecto de estudo. Quanto ao objectivo do estudo em si, pretendemos validar a seguinte hipótese de investigação:

- A “Porto 2001, S.A. concretizou o evento “Capital Europeia da Cultura” usando para esse efeito uma estrutura de parceria entre duas Entidades Públicas, sendo que foi esta colaboração que determinou o sucesso do projecto”

Para esse efeito vamos analisar a teoria da colaboração aplicada a um caso prático, ou seja, no caso de estudo in spécie, tentar perceber como é que diferentes níveis de poder, dentro de um mesmo modelo institucional, com a possibilidade de usar idênticos instrumentos de intervenção podem, numa conjuntura de instabilidade política, criar mecanismos de subversão dessa mesma colaboração.

Esta hipótese de estudo leva-nos a ponderar muitas questões, tais como:

⁷ http://poc.min-cultura.pt/ecprog_over.htm em 7 de Dezembro de 2002.

⁸ <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/129007.htm>, em 24/07/2001.

- O ideal de prosseguir objectivos comuns leva a que os membros em comunhão de esforços reprimam vontades egoísticas ou protagonismos na perspectiva de obter resultados que de outra forma não conseguiriam?
- A opção por modelos ou estruturas de colaboração, através da formalização de parcerias leva a que obtenha melhores e mais rápidos resultados com menos gastos de meios e de energia?
- Quando cada um dos parceiros contribui com os seus recursos e com o seu *know how*, a obtenção do sucesso está garantida?
- Os resultados obtidos através da colaboração são melhores?
- E finalmente como é que se podem avaliar os resultados do projecto quando este é conduzido por um modelo de colaboração?

4. AS RAZÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS DA ADOÇÃO DO ESTUDO DE CASO COMO “METODOLOGIA CIENTÍFICA”.

A nossa dissertação de Mestrado é um Estudo de Caso.

Não tomamos esta decisão de ânimo leve, porque somos conscientes das dúvidas e críticas que o uso do método do estudo de caso levanta nos diferentes campos de investigação científica.

Depois de equacionarmos os objectivos da nossa análise e de fazer uma leitura bibliográfica acerca dos vários métodos existentes para conduzir os trabalhos de investigação, concluímos na aplicação do estudo de caso ao nosso objecto de pesquisa.

Foram várias as razões que nos levaram a decidir enveredar por este caminho. Desde logo, razões de ordem teórica e razões de ordem prática, apesar da plêiade de críticas que têm sido feitas ao Estudo de Caso.

Mas o que é um estudo de caso? Há inúmeras definições de “estudo de caso”. O que de per si poderia ser bastante desencorajador, em início de trabalho, mas que acabou por ser muito enriquecedor e fonte de várias interligações e conexões cujas potencialidades desconhecíamos à partida...

O Estudo de caso é o estudo de uma entidade bem definida, como um programa, uma instituição, um projecto, etc. Portanto é uma investigação particularística que estuda deliberadamente uma situação específica e que se supõe ser única em muitos aspectos, pelo que se vai procurar descobrir nela o que há de mais essencial e característico" (Yin, 1989: 23).

O Método do Estudo de Caso " ... não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o carácter uno do objecto social estudado" (Goode and Hatt, 1969: 422). Ainda se pode acrescentar que "um estudo de caso refere-se a uma análise intensiva de uma situação particular" (Tull, 1976: 323).

O estudo de caso é uma estratégia de investigação que examina um fenómeno no seu meio natural, a partir de múltiplas fontes de evidência (indivíduos, grupos, organizações), e pelo emprego de métodos diversificados de recolha e tratamento de dados (entrevistas, dados secundários com artigos de jornal, memorandos, relatórios) (Benbasat, e al, 1987). Desta definição recolhem-se dois aspectos muito importantes. Em primeiro lugar, o estudo de caso fica ligado intimamente ao contexto ou processo estudado e em segundo lugar, este tipo de abordagem não é um método por si só, mas uma estratégia de pesquisa que permite o uso de métodos qualitativos e quantitativos.

É esta a razão pela qual estamos a escrever sob uma epígrafe parcialmente entre comas: porque em rigor, o estudo de caso não é propriamente uma metodologia de investigação, mas sim uma estratégia de pesquisa, à qual se podem aplicar as metodologias de investigação.

Não obstante há alguns autores que dizem mesmo que o estudo de caso, não é por si uma metodologia de investigação, bem definida – é essencialmente um design de investigação que pode ser conduzida no quadro de paradigmas metodológicos muito distintas, como o positivista, o interpretativo, ou o crítico (Kilpatrick, 1988).

O que realmente nos interessa é que o Estudo de caso pode ser utilizado com propósitos muito diversos e permite que se use uma grande variedade de instrumentos e estratégias, o que no campo da investigação traduz-se numa abertura muito ampla, com potencialidades enormes. Mas, esta forma de ver a questão também tem o seu reverso: a amplitude das soluções permitidas pode ser inversamente proporcional à certeza científica, à fiabilidade dos resultados obtidos na pesquisa.

Senão vejamos: de acordo com Yin (1989: 10) o Estudo de caso é "o irmão mais pobre dos métodos das Ciências Sociais".

Não é por acaso que o estudo de caso é uma análise metodológica e fenomenológica que tem levantado dúvidas acerca da sua credibilidade e utilidade científica, e de facto as pesquisas feitas através deste método têm sofrido várias críticas como a falta de rigor, a falta de objectividade, causa de deturpações por influência do investigador, através de falsas evidências, visões enviesadas e, ainda porque, o Estudo de Caso não permite formular generalizações.

Todavia, consideramos estas críticas generalistas e portanto injustas, porque como diz Yin (1989) “o que se procura generalizar no Estudo de caso são proposições teóricas (modelos) que ajudam a fazer novas teorias, e ajudam a confirmar ou infirmar teorias existentes, não são proposições universais”.

Neste sentido os Estudos de casos múltiplos e/ou as repetições de um Estudo de caso com outras amostras podem indicar o grau de generalização de proposições.

A essência de um Estudo de caso consiste em esclarecer “uma decisão ou um conjunto de decisões: porque é que elas foram tomadas? Como foram executadas? E, quais foram os resultados obtidos?” são questões explicativas e tratam de relações operacionais que ocorrem ao longo do tempo mais do que frequências ou incidências” (Yin, 1989). Portanto esta não é uma razão que nos convença a abandonar o estudo de caso.

As razões teóricas que nos levaram a optar pelo estudo de caso, são várias. Uma dessas razões encontra-se na própria definição de estudo de caso: esta estratégia adequa-se particularmente a investigações onde seja necessário estudar comportamentos organizacionais, nomeadamente processos de conflitos e fenómenos ligados à reacção do factor humano à implementação de formas de trabalho e de funcionamento em colectivo, que apresentem uma multiplicidade de níveis organizacionais e de liderança (Hartley, 1994)

Neste âmbito, e também na prática, ninguém pode refutar que o projecto “Porto 2001, S.A.- Capital Europeia da Cultura” foi um projecto único, irrepetível⁹. Foi um evento

⁹ Está comunitariamente previsto que Portugal voltará a ter uma cidade com o epíteto de “Capital Europeia da Cultura” em 2012. Mas nada está definido quanto ao nome da cidade que será escolhida, e por outro lado, ainda que fosse novamente a cidade do Porto, não nos parece que houvesse algum fenómeno de repetição.....onze anos depois. Também, chegaremos à conclusão, através da nossa

que jamais voltará a acontecer, quer a nível nacional, quer a nível da região da União Europeia, (e mesmo, porque não, a nível mundial ou interplanetário). Foi um acontecimento único para uma determinada cidade, para determinada população, num determinado momento, com determinados objectivos e expectativas.

Era impossível fazer uma investigação-acção, e portanto, recorreu-se ao estudo de caso precisamente porque não se tinha controlo sobre os acontecimentos e não era possível ou desejável manipular as potenciais causas do comportamento dos participantes (Merriam, 1988, Yin, 1989).

O investigador não manipula os sujeitos e não exerce sobre eles qualquer influência. È por isso um tipo de pesquisa que tem um grande cunho descritivo, onde o investigador não pretende intervir na situação, mas dá-la a conhecer tal como ela surge. Para isso apoia-se uma descrição "grossa" (thick description), isto é, factual, literal, sistemática, e tanto quanto possível completa do seu objecto de estudo¹⁰. O que realmente corresponde à nossa posição de meros observadores, críticos, mas simplesmente em observação, sem que pudéssemos mudar o rumo dos acontecimentos.¹¹

Em terceiro lugar o "estudo de caso é uma descrição de uma situação definida ou em desenvolvimento" (Bonoma, 1985: 203), permite focalizar tanto fenómenos do passado, como fenómenos que estão em curso (Leonard-Barton, 1990). Em relação a este ponto, ou seja, ao que podemos chamar de momentum da investigação, não podemos ser rigorosos de todo, porque o fenómeno em análise teve de facto o seu início, nomeadamente em 1996, e devia ter tido o seu fim em Dezembro de 2001. Mas, como

investigação, que a Porto2001, nada teve de coincidente com Lisboa94, ou com Santiago de Compostela 2000, Salamanca2002, apesar de estar na rota do Noroeste Peninsular, ou até, a nível internacional, com Glasgow90, não obstante, termos encontrado muitas citações e comparações a este propósito. Aliás, há quem defenda que as cidades são incomparáveis, e só se podem entender se vistas como um fenómeno único, diferente, individual, ou melhor, individualista. N.do A.

¹⁰ Este tipo de descrição surge sobretudo nos estudos de tipo qualitativo e interpretativo, cujas características vamos apresentar mais adiante. Mas é de notar que, em rigor absoluto, um estudo de caso nunca está completo. È sempre possível acrescentar-lhe mais qualquer coisa. Ora o que se deve procurar é que um estudo de caso seja tanto quanto possível completo, no sentido de tomar em consideração todos os aspectos que no quadro da abordagem adoptada possam ser importantes para a sua compreensão.

¹¹ Não se pode considerar que assistir a alguns programas da Porto 2001, possa permitir a alteração de o que quer que seja na organização, não obstante esta contar com as receitas do público para caminhar e tivesse à disposição dos espectadores/consumidores folhetos em que pedia sugestões para melhorar o serviço prestado. Mas houve ainda outras iniciativas que pretenderam conseguir desenvolver uma forma de interactividade com o público, e que era uma página da Net onde as pessoas interessadas podiam comprar bilhetes e consultar a programação...mas este serviço nunca chegou a funcionar.

já dissemos, estamos em meados de 2003 e não se vislumbra um fim muito nítido.¹² Podemos afirmar que a nossa investigação incide sobre um fenómeno que não é passado, porque ainda há reflexos dele, nem é presente, porque já teve o seu começo há sete anos, e também não pode ser futuro, porque não é do nosso foro a futurologia. Assim, em relação ao passado, seremos descritivos, em relação ao presente seremos críticos e em relação ao futuro, estamos dispostos a fazer sugestões para próximas investigações – é portanto uma análise em curso... em desenvolvimento.

Outra razão que nos levou a enveredar por este caminho foi uma necessidade de preservarmos a nossa liberdade: colocamo-nos numa posição de distanciamento e de interrogação livre, o que foi possível por não estarmos afectiva ou intelectualmente comprometidos com os resultados que dela sobrevieram, e porque de acordo com Yin (1989), deve preferir-se o uso do Estudo de Caso quando se leva a cabo um estudo de eventos contemporâneos, em situações onde os comportamentos relevantes não podem ser manipulados, mas onde é possível fazer observações directas e entrevistas sistemáticas. E apesar de ter pontos em comum com o método histórico, o Estudo de Caso caracteriza-se pela "...capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências - documentos, artefactos, entrevistas e observações." (Yin, 1989: 19), portanto serve para analisar uma dada entidade no seu contexto real, e não obstante as fronteiras entre o fenómeno e o contexto poderem não ser claramente evidentes, o investigador tem ao seu alcance múltiplas fontes de evidência que podem ser utilizadas, (Yin, 1989: 23). O investigador tem uma panóplia imensa de utensílios de que se pode servir, ser se sentir coarctado à mera observação, ou à leitura de transcrições do passado, ou à análise de números e estatísticas.

Finalmente o estudo de caso é considerado um tipo de análise qualitativa (Goode and Hatt, 1969: 400), e tal como as outras análises qualitativas, é útil, segundo Bonoma (1985: 207), "...quando um fenómeno é amplo e complexo, onde o corpo de conhecimentos existente é insuficiente para permitir a proposição de questões causais e quando um fenómeno não pode ser estudado fora do contexto no qual ele naturalmente ocorre". Além de que para o estudo deste objecto ou domínio não existem teorias, pelo

¹² O projecto foi apresentado pela Câmara do Porto em 1996 à União Europeia, à comissão da Cultura, mas só foi aprovado em 1998, juntamente com Roterdao2001, só após um longo processo de negociação conturbado. A Porto 2001, S.A. foi efectivamente dissolvida em 30 de Junho de 2002, mas através do DL 147/2002 de 21 de Maio foi criada outra figura jurídica a fim de que as obras projectadas no âmbito da Porto 2001, S.A. fossem acabadas, a “Casa da Música/Porto2001”.

que deve tratar-se de uma descrição e compreensão do estado de uma realidade onde a prática se antecipa à teoria, onde se geram teorias a partir da prática, em que a resposta corresponde a perguntas do tipo como é porquê acerca da complexidade dos processos observados.

No entanto, queremos desde já esclarecer que nos colocamos epistemologicamente numa posição interpretativa, não positivista, ou seja, não pretendemos explicar ou prever o que acontece no mundo social, através da procura de fenómenos regulares e de relações causais entre os elementos que o constituem, utilizando instrumentos de medida estruturados (Burrell and Morgan, 1979). A nossa pesquisa parte do pressuposto de que as pessoas criam e associam os seus próprios significados subjectivos e intersubjectivos quando interagem com o mundo que os cerca (Orlikowski and Baroudi, 1991), pelo que procuramos explicar o fenómeno segundo o ponto de vista dos sujeitos observados, segundo os dados recolhidos através de documentos, artigos de jornal, entrevistas, inquéritos, relatórios, e outros artefactos, sem impor pontos de vista externos e formulados aprioristicamente.

Em conclusão, podemos dizer ainda que o Estudo de Caso oferece significativas oportunidades para o estudo de fenómenos da Administração Pública, pois pode possibilitar o estudo de inúmeros problemas relacionados com modelos de gestão/gestão de recursos/ organizações, enfim formas complexas de “Administração” de difícil abordagem através de outros métodos, pela dificuldade de isolá-los de seu contexto/epicentro e mesmo ecossistema. Permite uma avaliação de carácter qualitativo que nunca seria possível através de outro método, sendo que esta avaliação pode então permitir divulgar este acontecimento sob outras perspectivas, de forma crítica e desapaixonada.

5. CRITÉRIOS DE QUALIDADE PARA AVALIAR O ESTUDO DE CASO

Quanto aos critérios para a Avaliação da Qualidade dos Projectos de Pesquisa, e considerando que a qualidade do estudo de caso também deve ser avaliada, deve abrir-se um parêntesis na análise para explicar que o propósito do estudo de caso é compreender um determinado fenómeno, não é a comprovação ou falsificação de leis gerais como acontece com as ciências naturais, e por esta razão o critério da qualidade

que deve presidir ao estudo de caso não pode ser igual aos critérios usados nas metodologias de investigação quantitativa. Assim, Goetz and LeCompte (1984) sugerem cinco critérios de qualidade para avaliar o estudo de caso: a) a adequação, b) clareza, c) carácter completo, d) a credibilidade, e) a significância. E estas autoras apontam ainda dois possíveis critérios adicionais para estudos de caso de natureza excepcionais: f) a criatividade e o g) carácter único. Estes sete critérios são aplicáveis a oito componentes fundamentais do estudo:

- Problema e objectivos do estudo
- Base teórica
- Modelo geral de investigação
- Selecção dos participantes, locais e circunstâncias
- A experiência e os papéis do investigador
- Estratégias de recolha de dados
- Técnicas de análise de dados
- Apresentação, interpretação e aplicação das conclusões

Estes critérios aplicam-se a toda a investigação qualitativa, não se aplicam apenas ao estudo de caso. A clareza tem a ver com a forma como o estudo de caso é exposto/explicado ou relatado...

A significância, adequação e carácter completo dizem respeito à formulação do problema e ao modelo geral de estudo.

A credibilidade desdobra-se normalmente em dois critérios: a validade e a fidedignidade. Assim os critérios tradicionais da investigação são a validade conceptual, a validade interna, a validade externa e a fidedignidade.

Goetz and Lecompte (1984) e Merriam (1988) analisaram em pormenor os aspectos ligados á credibilidade. A validade tem a ver com a precisão dos resultados. Por um lado, diz respeito ao modelo geral do estudo exigindo a fundamentação de conceitos essenciais, a definição dos dados a recolher, a definição dos processos de recolha,

organização, análise e interpretação dos dados. Por outro lado, tem a ver também com os instrumentos utilizados. Pode desdobrar-se em:

- Validade conceptual: tem a ver com a caracterização dos conceitos-chave e os critérios operacionais para classificar dados como instâncias exemplificativas deste ou daquele conceito.
- Validade interna: se as conclusões apontadas correspondem de forma autêntica a alguma realidade reconhecida pelos próprios participantes no caso, não sejam produto da imaginação do investigador.
- Validade externa: é o grau de legitimação das representações obtidas para serem comparadas com outras causas.
- Finalmente a fidedignidade refere-se à questão de saber se as operações do estudo (recolha e análise de dados) poderiam ser repetidas, com resultados semelhantes. Diz respeito essencialmente aos instrumentos usados e à forma como são analisados os dados, mas é preciso ter em conta que os objectos que se estudam são multifacetados e sempre em evolução.

Outros autores, como Yin (1989), e Sykes (1990) se referem a estes critérios. Falam sobre a Validade e a fiabilidade (Validade Teórica - os métodos de recolha de dados têm validade teórica quando seus procedimentos são justificados em termos de teorias estabelecidas como as Psicológicas, Sociológicas etc. (Sykes, 1990); a Validade de Constructo - diz respeito ao estabelecimento de medidas de operação correctas para os conceitos a serem estudados (Yin, 1989) e flui de algum constructo teórico (Sykes, 1989); a Validade Interna - refere-se ao estabelecimento de relações causais (Yin, 1989) e resulta de estratégias que visem eliminar a ambiguidade e a contradição, contidas nos pormenores e do estabelecimento de fortes conexões entre os dados (Sykes, 1990); a Validade Externa - estabelece o domínio para o qual as descobertas do estudo podem ser generalizadas (Yin, 1989) e pode ser obtida pela repetição da pesquisa;

Sykes fala ainda de Validade Instrumental ou de Critério - baseada na validade atribuída aos procedimentos usados na pesquisa. Contudo, nenhum procedimento/método pode ser considerado válido a priori mas pode-se procurar a comparabilidade ou a compatibilidade das descobertas, usando-se o método da triangulação para se fazer esta análise (Sykes, 1990); e na Validade Consultiva que se à possibilidade de se consultar

os envolvidos no processo de pesquisa - entrevistadores, observadores, respondentes, entrevistados - para se obter informações sobre sua precisão, completude, relevância, etc. dos dados obtidos (Sykes, 1990).

6. AS FONTES E A RECOLHA DOS DADOS

Vamos recorrer à obtenção de evidências a partir de três fontes de dados: documentos, registos de arquivos e entrevistas, tratando-as metodologicamente da seguinte forma:

- Documentos

Os documentos, em suporte de papel ou não, foram para a nossa investigação uma importante fonte de dados e neles as informações podem tomar diversas formas como cartas, memorandos, relatórios, agendas, actas de reuniões, documentos administrativos (ofícios, convocatórias), estudos formais, avaliações de plantas e artigos de jornais, revistas, transcrição de entrevistas de rádio, televisão. E ainda dados arquivados, dados de serviços oficiais, como número de clientes, dados organizacionais - orçamentos, mapas e quadros - dados geográficos, lista de nomes, dados de levantamentos, dados pessoais, dados biográficos, que podem ser usados em conjunto com outras fontes de informações tanto para verificar a exactidão como para avaliar dados de outras fontes. Além de que consideramos essencial o cruzamento dos dados antes de chegar a conclusões.

No entanto, tivemos o cuidado de não aceitar os documentos como registos literais e precisos dos eventos ocorridos, pelo que o seu tratamento será determinado pelo grau de autenticidade de cada um deles, de acordo com a sua fonte, legitimidade, e outros factores exógenos ou endógenos que possam determinar a sua validade, a fim de que o seu uso sirva para corroborar e aumentar as evidências vindas de outras fontes. (Yin, 1989)

As Entrevistas são uma das fontes de dados mais importantes para os estudos de caso, apesar de haver uma associação usual entre a entrevista e metodologia de survey (Yin, 1989). Optámos por fazer entrevistas de Natureza Aberta-Fechada - onde solicitávamos ao respondente-chave a apresentação de factos e as suas opiniões sobre estes factos.

No início do estudo sobre a organização “Porto 2001, S.A.”, fizemos uma grelha com os nomes das pessoas que mais vezes eram mencionadas nos documentos, nas revistas, nos

jornais, na televisão e que portanto eram as pessoas mais visíveis da organização: eram as pessoas com as quais se identificava a organização, quer internamente, quer externamente.

Tivemos o cuidado de ver a posição que estas pessoas ocupavam na organização: (comissários, administradores, e programadores. E fomos entrevistar também as pessoas fora da organização mas directamente envolvidas com a organização (por exemplo: a representante dos comerciantes) o que nos permitiu fazer um cruzamento muito interessante dos dados, como vemos mais adiante.

Para o efeito realizamos um conjunto de entrevistas semi-estruturadas, com perguntas diferenciadas, conforme o nível e o tipo de envolvimento do entrevistado. Utilizou-se um gravador para fazer as entrevistas, com a prévia concordância dos entrevistados. Houve ainda uma grande preocupação de, no início das entrevistas, dar garantias de que as informações seriam usadas única e exclusivamente para o nosso estudo.

Ao fazer as entrevistas tivemos em vista os seguintes objectivos:

- Melhorar a percepção do modo como o projecto foi implementado
- Encontrar possíveis focos de resistência e as respectivas causas.

O conteúdo das entrevistas foi transcrito e colocado em anexo ao estudo.

Além das entrevistas propusemos aos entrevistados que respondessem um a questionário prévio, muito curto, afim de terem uma noção do que se pretendia com a entrevista. Os questionários serão objecto de tratamento quantitativo.

7. O TRATAMENTO DOS DADOS

Tradicionalmente, para elaborar o Plano de Pesquisa, para maximizar os resultados obtidos com a utilização destas cinco fontes de evidência, Yin (1989) recomenda a aplicação de três princípios: o Princípio do Uso de Múltiplas Fontes de Evidência - esta é uma característica dos Estudos de Caso e o uso de múltiplas fontes de evidência pode ajudar a abordar o caso de forma mais ampla e completa, além de pode permitir o cruzamento de informações e evidências; O Princípio da Criação de um Banco de Dados do Estudo de Caso - para se registrar todas as evidências, dados, documentos e reportes sobre o caso em estudo e para torná-los disponíveis para consultas; O Princípio

da Manutenção de uma Cadeia de Evidências - que deve ser seguido para melhorar a fidedignidade do Estudo do Caso e tem como objectivo explicitar as evidências obtidas para as questões iniciais e como elas foram relacionadas às conclusões do estudo, servindo de orientação para observadores externos ou para aqueles que farão uso dos resultados do estudo.

Para tratar os questionários, usamos a matriz anexa ao questionário, na medida em que aceitamos a proposta do Wilder Research Center (2001) que desenvolveu o estudo “Wilder Collaboration Factors Inventory” com o título *Collaboration: What Makes It Work* e usamos esse questionário porque já tinha sido validado em 630 organizações.

Para tratar as entrevistas e toda informação documental usamos o programa NUD* IST 4 QSR (Non-numerical Unstructured Data with powerful processes of Indexing Searching and Theorizing).

8. DO PROGRAMA INFORMÁTICO NUD-IST

Apesar da questão extremamente discutida da aplicação dos programas de computadores às análises qualitativas (Fielding and Lee, 1991; Richards and Richards, 1991; Weaver and Atkinson, 1994; Kelle, 1995; Burgess, 1995; Coffey and al, 1996; Lee and Fielding, 1996; Kelle, 1997), principalmente porque o uso de um software de computador poderia alienar o investigador dos seus dados, ultrapassando-o e transformando a sua investigação, somos da opinião de que este programa é útil na medida em que pode fazer diminuir o fosso que existe entre uma análise quantitativa e a análise qualitativa, tornando esta mais rigorosa, mais rica, mais fiável (Hesse-Biber 1995; Weitzman and Miles, 1995; Stanley and Temple, 1995; Qualitative Solutions and research, 1997).

O programa, denominado NUD•IST13, é vocacionado para análise de conteúdo e foi concebido e desenvolvido pela Universidade de La Trobe de Melbourne, Austrália, sendo um programa pouco conhecido entre nós, por isso vamos apresentar este programa e explicar em traços largos, como funciona.

¹³ O Programa Informático NUD-IST — análise qualitativa de informação escrita, um artigo escrito por Vítor Ferreira e Paulo Machado, Grupo de Ecologia Social do LNEC, Portugal em <http://www.c5.cl/ieinvestiga/actas/ribie94/II-310-314.html> consultado em 14 de Abril de 2003.

A análise de conteúdo é uma técnica que pretende analisar, sobretudo, as formas de comunicação verbal, escrita ou não escrita, que se desenvolvem entre os indivíduos (desde o texto literário, passando pelas entrevistas e discursos tudo é susceptível de ser analisado por esta técnica). Mas a análise de conteúdo é, um conjunto de várias técnicas, ou seja, existem diferentes formas de analisar um mesmo documento.

Por exemplo, pode ser uma técnica mais qualitativa que dê maior importância aos temas e subtemas em que se divide determinado texto; ou uma técnica mais quantitativa que enquadre as várias unidades do texto numa série de relações estatísticas (como é o caso da análise factorial). Tudo depende da selecção que cada investigador faz, em função do objecto que tem de analisar e dos objectivos a que se propõe chegar.

Por estes motivos, não é fácil enquadrar a análise de conteúdo numa definição que a caracterize num todo. A única possibilidade é generalizar a partir, do que em termos abstractos, pode ser definido como o processo de investigação efectuado em qualquer análise de conteúdo. Podemos definir a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Partindo desta definição existem dois procedimentos (que podem ser generalizados a todas as técnicas de análise de conteúdo), e que a distinguem de abordagens comuns, como a leitura pura e simples de um texto:

O primeiro é a descrição analítica. A função deste procedimento é no fundo a exploração do próprio texto, tendo como base uma codificação que é constituída por um certo número de categorias, sendo cada uma composta por vários indicadores. Estes indicadores representam determinadas unidades de registo (text units) que vamos procurar no texto. Num fundo, trata-se de uma enumeração das características mais fundamentais e pertinentes que encontramos no texto.

O segundo procedimento é a inferência. Esta operação é a que nos vai permitir dar uma significação fundamentada às características que foram encontradas no texto. Ou por outra, é através da inferência que podemos interpretar os resultados da descrição, o que nos vai permitir objectivar as condições de produção que estiveram na base de um

determinado texto. Ou seja, a partir das estruturas semânticas ou linguísticas vamos chegar a estruturas sociológicas ou psicológicas.

Este é o percurso natural de qualquer análise de conteúdo. Tentar saber aquilo que está por detrás de texto, e quais foram as condições que levaram à sua produção...

Ora o programa de informática, o NUD•IST, que enquadra-se nesta problemática da análise de conteúdo.

O NUD•IST enquadra-se nas técnicas que desenvolvem uma análise qualitativa, nomeadamente uma análise temática. É sobretudo uma análise relacional com uma vertente estatística muito limitada.

O NUD•IST não nos traz uma "receita de análise", muito pelo contrário, através do seu sistema interactivo, ele dá ao investigador o mérito de conduzir toda a análise. Portanto, é um programa que não basta conhecer os comandos para ter um output final, por mais inconsistente que possa ser. Como nós sabemos, existem programas que nos permitem ter logo resultados accionando uma série de operações (por exemplo, os programas estatísticos). O NUD•IST é nesse sentido um programa "morto" que só "vive" através de uma reflexão e construção precisa do investigador com o próprio programa.

Neste sentido a grande vantagem do NUD•IST é permitir não só a exploração, pura e simples, do texto, mas, também a possibilidade de construir com ele o modelo da análise. Portanto, não temos apenas os resultados, temos também a lógica que lhes estão imanescentes. Ou por outra, ele não nos possibilita apenas a descrição analítica, mas também a inferência de um modelo que dê um significado à mera caracterização.

Quanto à lógica de funcionamento, o programa divide-se em duas partes que se complementam: a indexação e a pesquisa.

A indexação consiste na referenciação dos documentos a um modelo de análise.

Assim, em primeiro lugar, temos de introduzir os documentos que vamos analisar no projecto criado no NUD•IST. Após esta operação, criamos o dito modelo de análise, que assumirá a forma de uma árvore invertida. Esta árvore consiste numa estrutura hierárquica de categorias criadas pelo investigador, e que se posicionam consoante a sua maior ou menor especificidade. O NUD•IST permite construir a estrutura categorial quer através de comandos, quer através do próprio interface gráfico onde é apresentada

a árvore, atribuindo a cada categoria um endereço numérico correspondente ao lugar ocupado na hierarquia, possibilitando assim, de uma forma intuitiva e organizada, uma mais fácil utilização do programa.

Introduzidos os documentos e construído o modelo de análise, passa-se à indexação, propriamente dita, isto é, à ligação dos documentos às categorias criadas. A indexação pode ser realizada manualmente pelo investigador, escolhendo as unidades de texto que quer indexar a esta ou aquela categoria, ou pode socorrer-se das ferramentas de pesquisa disponibilizadas pelo NUD•IST. E aqui entramos já na segunda parte referida: a pesquisa.

Com o NUD•IST podemos pesquisar, quer os documentos, quer o sistema de índices, isto é, a estrutura categorial criada e devidamente indexada.

A operação de pesquisa de texto, é desenvolvida através do comando search text, que procura em cada documento as unidades de texto que pretendemos medir. Por exemplo, é através deste comando que verificamos a frequência de determinada palavra. Mas, o NUD•IST põe à disposição do investigador uma série de opções a este comando que o tornam bastante mais potente que comandos similares que podemos também encontrar, por exemplo, em processadores de texto.

As virtudes e potencialidades do NUD•IST emergem, sobretudo, quando trabalhamos com material muito extenso ou em grande quantidade. Por exemplo, a pesquisa de uma palavra ou palavras num inquérito com muitas entrevistas, é realizado em apenas alguns segundos. Ou ainda, a selecção das unidades de texto associadas entre si, por este ou aquele critério, levam muito menos tempo do que feitas manualmente pelo próprio investigador. O NUD•IST é portanto exímio e de extrema utilidade na pesquisa transversal de muitos documentos. Mas para o fazermos necessitamos dos documentos editados electronicamente. Aí se associarmos ao NUD•IST hardware e software de leitura e reconhecimento óptico de caracteres, teremos óptimas condições de manuseamento do nosso acervo documental.

Finalmente fizemos a interpretação dos dados: procurando identificar os principais factores que influenciaram o desempenho da organização “Porto 2001, S.A.”, tendo procurado apresentar, à luz dos conceitos desenvolvidos na componente teórico-

conceptual da dissertação e das entrevistas realizadas, um conjunto de interpretações para os resultados obtidos.

Elaboramos o relatório com as conclusões, e tivemos oportunidade de verificar que as entrevistas foram complementares dos questionários num estudo de caso, o que quer dizer que um estudo pode ser feito usando métodos qualitativos e quantitativos: as entrevistas permitiram interpretar de forma adequada o resultado dos questionários e os questionários permitiram consolidar as opiniões das entrevistas, sem esquecer que em relação aos documentos usados, o seu conteúdo acabou por ser confirmado ou autenticado pelos entrevistados.

9. AS CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES DA INVESTIGAÇÃO

Devemos confessar da dificuldade em obter determinadas informações de que necessitávamos para a boa condução da nossa investigação. Não o fazemos para penitenciarmo-nos, mas porque nos parece fundamental apresentar aqui as razões que dificultou o acesso às informações:

- A primeira grande barreira resultou da mudança de Governo. As eleições a meio deste processo, e a vitória do Partido Social Democrata sobre o Partido Socialista, seio da conjuntura em que foi idealizado e concretizada parte do projecto, levou a uma catadupa de demissões e de dispensas de pessoas que estavam a chefiar o projecto. Esta forma de liquidar (em termos estritamente jurídicos) a sociedade, fez com que as pessoas rapidamente se quisessem desvincular do projecto, e quando instadas para as entrevistas, negaram a sua colaboração com o investigador.
- A segunda barreira resultou do facto de os documentos, pastas, relatórios, projectos da “Porto 2001, S.A.” foram amontoados em caixotes na cave do Palácio Van Allen, onde passou a ser a sede da Casa da Música/Porto2001, pelo que foi-nos dito pela Senhora que desempenha o papel de relações públicas da organização, que “era impossível descobrir o que quer que fosse porque todo o espólio da “Porto 2001, S.A.” estava dentro de caixotes sem referências ao seu conteúdo...em arquivo morto”.

- Não nos foi possível entrevistar as todas as pessoas que tínhamos definido previamente como “população alvo” porque muitas não colaboraram, ignoraram os nossos pedidos, portanto sem dar qualquer justificação nem resposta.

Na verdade sentimos que ser investigador em Portugal é muito difícil, porque existe a convicção arraigada de que tudo o que for dito pode ser usado contra o entrevistado, ou de que o investigador violará o seu dever de confidencialidade, ou de que não se deve dizer a verdade porque não falar é muito mais cómodo e seguro do de que criticar, além de que nos bastidores políticos nunca se sabe quem pode perder ou ganhar, pelo menos a curto prazo...

Por outro lado, tivemos dificuldades relativas ao decurso do tempo: durante o evento Capital Europeia da Cultura, ninguém queria ser entrevistado para fins de investigação por ser muito cedo para fazer balanços, depois do evento, ninguém queria ser entrevistado, pairando um silêncio pesado perante a insistência do investigador...

O tempo andou sempre contra nós, quer em termos de *timing*, quer quanto ao próprio tempo de investigação, não tendo sido respeitada a planificação temporal previamente apresentada no projecto de investigação, tendo havido um desfasamento de perto de 6 meses. Mas se de uma parte chegou a ser penalizante, de outra parte acabou por permitir assistir ao desenvolvimento do caso, aproveitando muita informação que só a partir de Março de 2003 começou a circular. No entanto ficamos com a mágoa de não poder fazer um balanço final do caso porque efectivamente o caso não acabou, além de que seria incomportável para a nossa vida manter esta investigação em *stand by* à espera de novos desenvolvimentos ou do final... talvez para fins de 2004.

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

No I Capítulo vamos explicar o conceito de “gestão pública” porque é neste âmbito, mais vasto, que o nosso objecto de estudo se enquadra. Só podemos entender a relevância que tem o instituto das “parcerias” como novo instrumento de gestão para os entes públicos, ou para os vários actores do sector público, se estudarmos a evolução/transformação operada no conceito de “gestão pública”, e em especial na sua concepção em contraposição com o conceito de gestão privada.

Na verdade, o conceito de “Gestão Pública” delinea-se com mais rigor quando contraposto com o seu antónimo “Gestão Privada”, mesmo sabendo que não são compartimentos estanques e completamente opostos... Alias esta relação, longe de ser anti-tética é de complementaridade ou de bi-interacção, numa perspectiva construtiva e de constante mutação, só assim se explica o surgimento do que podemos chamar de “novo paradigma”.

Centrados no conceito de “gestão pública”, vamos falar da sua evolução, dos factores que explicam a sucessão dos modelos de gestão do sector público. Faremos também uma introdução ao panorama internacional da gestão pública, afunilando a nossa análise numa perspectiva nacional, deixando um apontamento sobre a gestão pública em Portugal.

Depois de mais de meio século em que o sector público teve um papel preponderante na economia devido ao seu continuado crescimento e profundo intervencionismo na economia, a actualidade caracteriza-se pela ênfase no controlo do deficit orçamental e da dívida pública.

Por um lado, esta compressão imperiosa em relação aos gastos e por outro lado, a necessidade de atender às exigências da procura social, numa conjuntura de escassez e de exiguidade dos recursos, levando a repercussões profundas nos sistemas de gestão, nas estruturas, nos procedimentos de controlo e na avaliação das entidades públicas.

A intensidade evolutiva sofrida pelas Administrações Públicas do mundo inteiro é indesmentível, reflectindo-se através da modernização dos procedimentos, da aplicação de novas tecnologias, e ainda pela introdução de métodos e técnicas para a optimização do seu aproveitamento, levando, em última análise, a mudanças profundas na concepção e na aplicação dos mecanismos de controlo e na avaliação da sua actividade.

Actualmente, o uso destas técnicas fica integrado na denominada “Nova Gestão Pública” (NPG) que se apoia em três pilares: a) um progressivo uso dos procedimentos e das técnicas do sector privado e do mercado; b) uma maior preocupação pelos resultados e pelos *outputs* dos processos, na procura pela redução dos custos; c) a mudança de orientação e de cultura, dirigidas agora para o cidadão entendido como cliente da Administração Pública.

1. DA CRISE DA GESTÃO PÚBLICA TRADICIONAL

O sector público, na sua vocação para a promoção do máximo de bem-estar cresceu intensamente durante o século XX, sendo a burocracia o modelo de organização adequado para o desenvolvimento dos postulados keynesianos. Barzeley (1992) expõe como as reformas na burocracia incidiram nos aspectos mais relevantes com o objectivo de cumprir com o interesse público: honestidade e eficácia.

Uma estrutura honesta no seu funcionamento, sem particularismos, financiamentos excessivos, ou apropriação de fundos públicos; uma estrutura eficiente para facilitar e melhorar os denominados serviços essenciais (infraestruturas, educação, saúde). Se bem que é aqui que se encontram as raízes da rigidez do sistema.

Brugué (1996:47) citando Autores como Hood e Hughes, divide em dois os principais problemas do modelo tradicional:

- a) Uma excessiva preocupação e respeito por regras e procedimentos, o que levado ao extremo, originava um processo de desumanização,
- b) O deficit democrático motivado pela dicotomia política/administração dado que esta gerava dificuldades na hora de realizar o controlo político das actividades.

Estes problemas resultam, como reconhece Montesinos e Gimeno (1998: 147-148) numa série de características do modelo administrativo tradicional, nomeadamente as apresentadas no quadro seguinte:

Quadro 1. - Características da gestão pública tradicional

Regulação e objectivos vagos	Ênfase na regulação, que incide nos aspectos orçamentais e legais, provocando a formulação de objectivos vagos e não quantificados
Gestão orientada para dentro	Os funcionários estão mais preocupados com políticos e com instâncias administrativas do que com cidadãos
Falta de competência	A regulação, complexa e paralizante, e os interesses criados afogam as tentativas de introduzir melhorias e inovações
Ausência de responsabilidade de gestão e Motivação para introduzir melhorias	Parece dificilmente sustentável a ignorância dos mecanismos de mercado e a competência nos serviços públicos que não são puros
Ausência de avaliação e de técnicas de gestão	Os objectivos vagos e não quantificados juntamente com a ênfase quase exclusiva no cumprimento da legalidade, com ausência de responsabilidades de gestão, dificultam o estabelecimento de sistemas de avaliação, conduzindo o trabalho administrativo à rotina e a toma de decisões à inércia.
Centralização	Tanto nas decisões, como na gestão, está de acordo com a concepção hierarquizada que tem da estrutura
Função pública burocratizada	Em consequência de tudo o que foi dito anteriormente, há cada vez mais rigidez, sendo especialmente significativas as relacionadas com a gestão do pessoal

Fonte: Elaborado com base em Montesinos e Gimeno (1998: 147-148)

Em resumo, o importante crescimento do sector público provoca distintas críticas ao modelo Keynesiano-burocrático, surgindo o movimento reformista que tem como principais objectivos diminuir a corrupção e aumentar a eficiência, portanto o modelo de gestão tradicional é preterido pelas mesmas circunstâncias que veio suprir com a sua implantação, e apesar dos seus objectivos serem indiscutíveis, produz-se um avanço face a novas estruturas.

As críticas ao modelo de gestão tradicional centram-se na sua falta de flexibilidade e na sua dificuldade em gerir o aumento, tanto em tamanho como em funções do Estado Social e de Direito (Boix, 1994:22-23). Certamente "o estado hierárquico e burocrático já não pode responder aos problemas derivados do aumento da complexidade, assim

como acontece com as grandes empresas que são incapazes de dominar o vasto conjunto de empresas perdendo o contacto com a realidade” (Croizer, 1995: 95).

A instabilidade do modelo tradicional começa a manifestar-se na década dos anos setenta consolidando-se no decurso das últimas décadas do Século XX. Perante a crise económica e a crise energética dos anos setenta, nem os monetaristas nem os Keynesianos são capazes de resolver os principais problemas da sociedade. Neste período verifica-se uma série de transformações que rompe com as bases que sustentam o modelo, deixando de existir consenso acerca da concepção de Estado e do modelo de sociedade (Villoria, 1997; Cernadas, 2001).

Para Villoria (1997: 81) são quatro as causas da crise do Modelo Tradicional. Em primeiro lugar, há uma radicalização da modernidade, que supõe um significativo aumento na complexidade das relações. Em segundo lugar, a crescente globalização produz uma mediatização da sociedade, juntamente com a terceira causa que é a busca de uma maior eficiência na actuação dos organismos públicos. Por último, as crescentes expectativas sociais em relação à prestação dos entes públicos provocam um aumento do consumo por parte do Estado que, num momento de crise, contava com recursos reduzidos o que levou a um crescimento insustentável da despesa pública.

Na opinião de Díaz (1998: 215) as circunstâncias desta envolvente determinam a necessidade da mudança na Administração Pública, sintetizando da seguinte forma os motivos:

- A crise de legitimidade do sector público;
- As mudanças do papel do individuo em relação ao Estado;
- A incerteza frente à globalização e a introdução de novas tecnologias que configuram uma nova sociedade em rede;
- A ruptura da comunidade política tradicional com preponderância do económico sobre o político.

Começando pela última circunstância apontada, pode comprovar-se que neste novo ambiente existem distintos tipos de pressões e críticas ao desenvolvimento do sector público. Algumas delas provêm de posições políticas de base liberal ou neo-liberal contrárias ao desenvolvimento da Administração Pública que, partindo dos problemas

da burocracia, postulam a redução do Estado à expressão mínima. Outro tipo de pressões resulta da Teoria Económica, também denominada por *public choice theory*, ou através da Teoria da Agência, as quais aplicando conceitos microeconómicos à gestão procuram, como forma a melhorar, a introdução de procedimentos de mercado como mecanismos adequados para a obtenção da eficiência nas prestações públicas.

Outra razão apresentada, não menos importante, refere-se ao efeito que o fenómeno da globalização produziu. Esta mudança de perspectivas, de que resulta uma alteração das competências dos entes públicos não é algo que está alheio ao funcionamento da Administração, de forma que, como refere Crozier (1995), a crescente complexidade das actividades humanas, a sua interdependência, assim como a maior liberdade dos seus actores conduzem à decadência do Estado em proveito de um grande mercado de regulações automáticas. Trata-se pois de uma crise da própria concepção do Estado e da sua relação com os cidadãos que, ao mesmo tempo que reclamam maiores prestações das entidades públicas, rejeitam o crescimento da Administração Pública e da despesa.

Não é estranho portanto que surjam diferentes opiniões contra o Estado do Bem Estar, que Hirschman¹⁴ (1991) expõe. Este autor aponta três tipos de críticas: a primeira das críticas, que o autor denominada de *perversidade* considera que a direcção em que o Estado avança é contrária àquela que realmente se pretende, sustentando assim a ideia de que o Estado de Bem Estar não só não reduz a pobreza, mas aumenta-a. A segunda crítica é denominada de *futilidade*, a qual defende que as mudanças não são substanciais, são apenas actuações que se ficam pelos aspectos superficiais. Por último a postura do *risco* que é defendida por quem está de acordo com os princípios, mas que considera que a sua realização pode pôr em perigo situações e direitos adquiridos anteriormente.

Por estas razões o Estado e a Administração vêm afectados a sua legitimidade, porque em qualquer das circunstâncias apontadas, esta depende da legitimidade do sistema político. Quando nos referimos ao termo legitimidade, entendemos que “implica a capacidade do sistema para engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas” (Carrilho, 1997:143)¹⁵

14 Citado por Doblado e Nieto-Ostolaza (2000)

15 Bañon e Carrilho (1997:60), distinguem duas formas de legitimidade da Administração: a legitimidade institucional e a legitimidade dos resultados produzidos. No caso da legitimidade institucional, estes autores entendem “ que deriva do comportamento da Administração que se ajusta a um sistema de valores

Historicamente, a legitimação estatal era do tipo institucional, mais fruto do poder do que dos resultados. Para Laufer e Burlaud (1989: 40) “existem três períodos na história da legitimidade fundada na natureza do poder:

- O critério da potestade pública.
- A aparição do estado providência e a legitimidade baseada na natureza dos fins perseguidos; o critério do serviço público.
- O Estado omnipresente: para uma legitimidade baseada nos métodos utilizados...”. No entanto, como referem estes mesmos Autores, a legitimidade não pode centrar-se nem no seu poder, nem na sua finalidade, mas deve fundamentar-se na qualidade dos métodos utilizados, porque como refere Carrillo (1997:144) citando Lipset (1987) “um sistema que seja legítimo e que simultaneamente seja ineficaz, de forma persistente, mais cedo ou mais tarde acabará por arruinar a sua legitimidade”.

Na opinião de Baena (2000:105) a partir da década dos anos setenta são três as razões pelas quais se questiona a legitimidade do Estado:

- A crise financeira que sofreram as administrações públicas dos diversos países, a qual justifica a aparição de medidas propugnadas por novos modelos.
- A decadência das filosofias, ideologias e religiões, provocando uma perda de valores da sociedade.
- O abandono da ideia de que a Administração executa cegamente as decisões políticas.

Em conclusão como refere Cernadas (2001) são três as mudanças que se produzem neste momento: a nível económico, no sector público e na crise do próprio Estado de Bem Estar. A nível económico, o novo modelo pós-fordista gera através da desindustrialização, provocada pela crise, um conjunto de problemas como a greve, a dualidade social, e o aparecimento de novos focos de pobreza.

socialmente aceites sobre como deve ser a Administração Pública num Estado Social e Democrático de Direito. Por outro lado, a legitimidade dos resultados é a que resulta das políticas produzidas, dos bens e serviços públicos que respondem a critérios de avaliação socialmente aceites pelos utentes. Ou seja, os resultados obtidos no desempenho das suas funções”.

Em segundo lugar, a crise origina novas necessidades às quais o Estado deve fazer frente, o que motiva a terceira das mudanças referidas: a crise do Estado do Bem Estar que representa “ na esfera operativa o colapso do modelo social democrático que se expressa em três dimensões fundamentais: a necessidade de superar a rigidez organizativa, o seu carácter monopolista e as suas relações de prestação baseadas numa concepção passiva e dependente dos utilizadores dos serviços” (Cernadas, 2001: 75).

Resumindo, a partir da crise do petróleo dos anos setenta aparecem problemas em todos os sectores económicos, incluindo o sector público. A situação piora nos anos oitenta face ao crescimento do Estado causado pela economia de bem-estar, através do aumento da procura e das necessidades da sociedade.

Já não estamos perante uma organização simplificada “a acção pública é muito mais extensa e ambiciosa, afecta processos sociais de grande importância crítica e estratégica e realiza-se actualmente num mundo mais complicado caracterizado pela incerteza, instabilidade e inclusivamente pela turbulência” (Beltrán, 1996:7).

A Administração Pública vê-se envolvida numa crise fiscal que limita o crescimento da despesa pública, ao mesmo tempo que reclama mais quantidade e qualidade dos serviços públicos. O contexto em que o estado deve desenvolver-se é mais complexo do que aquele que teve que enfrentar quando se instaurou o modelo burocrático.

No quadro seguinte evidenciam-se os factores político-sociais que explicam esta mudança:

Quadro 2 - Mudanças no ambiente. Variáveis explicativas e impactos

Mudanças no ambiente	Crise do modelo Keynesiano e burocrático	
Mudanças económico-sociais	Impacto sobre a dimensão substantiva	Impacto sobre a dimensão operativa
Descida da taxa de crescimento	Crise fiscal do Estado	Crise fiscal do Estado
Transformação do modelo produtivo	Erosão da capacidade reguladora do Keynesianismo	Colapso das estruturas rígidas Burocráticas
Fragmentação da estrutura Social	Novos actores e novas necessidades colectivas	Colapso do monopólio burocrático

Fonte: Brugué, Amoros e Gomá (1994:34)

O aumento da complexidade da actuação no quadro da crescente globalização associada às pressões do tipo político e económico provocam a aparição de debilidades na estrutura burocrática, razões pela qual se começa a considerar a necessidade de empreender reformas na Administração Pública.

De acordo com Hughes (1994: 43) são três os problemas básicos do modelo tradicional: o inadequado sistema de controlo político, os problemas da burocracia onde se evidenciam as dificuldades no alcance da eficiência, e por último a crítica ao próprio sistema burocrático a partir da ideia de que o modelo de mercado é mais eficiente.

O primeiro dos problemas é o que se refere à divisão entre a política e a Administração, que se situa na base do modelo tradicional. Esta separação e consideração instrumental do aparelho administrativo não parece corresponder à realidade, “pelo contrário, a Administração Pública configura um espaço onde há uma confluência de todos os valores e todos os elementos do debate político” (Brugué, 1996: 45). Como resultado deste facto, assumir a divisão Wilsoniana provoca a existência de um controlo que penaliza mais os erros, do que promove a eficiência.

No que se refere à burocracia, são dois os problemas principais: o primeiro, é a sua relação problemática com a democracia, dado fomentar que muitas decisões sejam tomadas por profissionais não eleitos. Em segundo lugar, a burocracia evidencia-se como um mau sistema para alcançar a eficiência, dada a progressiva radicalização das suas posições, produzindo um efeito contrário aos objectivos prosseguidos pelo modelo.

Neste último caso, como refere Albi et al. (1997) não é a burocracia em si que é contrária aos postulados da eficiência, mas a sua aplicação na Administração Pública acarreta dificuldades, como a existência de assimetria na informação e a possibilidade de adoptar comportamentos contrários à ética, motivados pelas características institucionais do marco jurídico-político, como por exemplo, os processos de selecção dos funcionários, a existência de monopólios nas mãos dos burocratas, etc.

Outros Autores como Osborne e Gaebler (1992) vão mais longe, considerando que a burocracia, entendida em termos weberianos tornou-se corrupta porque enquanto, numa época anterior se conseguiam bons resultados, no mundo actual, muito mais flexível e sujeito a mudanças, tornou-se obsoleta.

Por último, em relação ao próprio conceito de burocracia como sistema, Croizer (1963) assinala quatro características das organizações do tipo burocrático, que determinam a sua pouca flexibilidade e difícil adaptação ao ambiente:

- a) O desenvolvimento de normas impessoais;
- b) A centralização das decisões;
- c) O afastamento entre os diferentes níveis hierárquicos, o que significa que os membros da organização perdem a visão do conjunto; e por último
- d) O desenvolvimento de relações de poder paralelas às formalmente estabelecidas.

Produz-se então o auge das teorias que defendem o mercado como modelo, principalmente a *public choice theory*, já que permite uma maior liberdade do cidadão e simultaneamente dá maiores incentivos fomentando a eficiência.

2. DA NOVA GESTÃO PÚBLICA: CARACTERIZAÇÃO INTERNACIONAL

Ainda que, no início da década de oitenta, as reformas da Nova Gestão Pública (NPG) não se aplicassem em muitos países, o gérmen da nova orientação tinha-se já introduzido nos países anglo saxónicos.

No Reino Unido começaram a realizar-se as primeiras reformas. Em 1968, quando foi publicado o relatório Fulton (Fulton et al. 1973) já se faziam recomendações no sentido de fazer mudanças nos sistemas de contratação do pessoal e flexibilizar as estruturas organizativas.

Posteriormente, a chegada ao Governo de Margaret Thatcher em 1979 motivou o impulso para que as mudanças comesçassem a formalizar-se fundamentalmente com a ideia de diminuir o papel e o tamanho do Estado (Chapman, 1991; Reuero, 1995). Nesta mesma linha seguiram grandes números dos governos da época, especialmente, nos Estados Unidos sob a presidência de Reagan, que como refere Newland (1996), baseava-se no slogan “o Estado é o problema, não a solução”. Esta tendência de introdução das transformações na Administração Pública pode observar-se nas últimas duas décadas do século XX, com maior ou menor incidência, na maior parte dos países desenvolvidos e em grande parte dos países em desenvolvimento.

Como se apresenta no quadro seguinte é no âmbito dos países anglo saxónicos motivados pela sua cultura e contexto onde começam as reformas que deram lugar ao que se conhece como Nova Gestão Pública (NGP).

Quadro 3. Ênfase na Nova Administração Pública, 1974-1988

Países	Grau de Introdução das reformas
Austrália	Elevada
Canadá	Elevada
França	Média
Alemanha	Baixa
Itália	Média
Nova Zelândia	Elevada
Espanha	Baixa
Reino Unido	Alta

Fonte: Hood (1996:277)

No Reino Unido, com a chegada ao governo dos conservadores em 1979, iniciou-se o processo de reforma, consistindo o primeiro passo na introdução de grandes recortes no sector público. Com o objectivo de diminuir o volume do orçamento, procedeu-se a cortes no corpo dos funcionários públicos (Peters e Savoie, 1994) adoptando um importante programa de privatizações, de forma que “enquanto em 1979 as indústrias nacionalizadas tinha o valor de 9% do PIB, já em 1997 compreendia menos de 2% do PIB (Suleiman, 2000:5).

Para diminuir a dimensão do Estado puseram-se em marcha projectos de reforma que consistiam no aumento da eficiência a partir da cópia das técnicas e métodos do sector privado. Assim, as estruturas monolíticas de governo, assentes em departamentos, deram lugar a pequenas unidades de gestão, com objectivos e missões direccionadas pelos Ministérios ou pelo Parlamento, conhecidas por “unidades de eficiência” (Metcalf e Richards, 1989). De assinalar ainda as designadas iniciativas de gestão, *Financial Management Initiative* centradas na melhoria das técnicas de contabilidade e gestão, num sistema de informação para os gestores e numa maior consciencialização em relação aos custos da Administração Pública (Phippard, 1994:186).

Para Pollit (1993), as principais características deste período são: um maior controlo sobre os funcionários públicos, a descentralização das responsabilidades e a avaliação das actuações através de indicadores.

No final dos anos oitenta, surge o projecto Next Steps (Greere, 1992; Phippard, 1994) , sob a direcção de Sir Robin Ibbs, concebido para desenvolver e implementar novas formas de governo e de prestação de melhores serviços (qualidade) aos cidadãos, para a criação progressiva de agências a quem foram atribuídas as funções executivas anteriormente do governo, através da máxima delegação possível das funções operacionais dos departamentos para agências locais, e ainda um programa substancial de privatizações.

Em 1991, foram aprovados os programas *Competing for Quality and Citizen’s Charter*, ou seja, o programa que tinha ênfase na representação do cliente nos *Public Sector Bodies*, na qualidade dos serviços públicos, na maior e mais transparente informação, na

competição e contratação de serviços fora da administração, a fim de alcançar a melhor relação custo/qualidade, o *value for Money* (OCDE, 1999).

Durante o mandato de John Major (1990-1997) continuaram as políticas de flexibilização e busca da eficiência na Administração Pública. Para conseguir melhorar a informação dos cidadãos sobre a actividade pública foi promulgado, em 1994, o *Code of Practice on Access to Government Information*.

Nos Estados Unidos, durante o Século XX, foram múltiplas as tentativas de transformar a Administração Pública. Durante a presidência de Jimmy Carter, já se tinha procurado reformar os serviços públicos, ainda que nunca se tivesse ponderado seriamente reduzir os tamanhos dos mesmos. Em 1978, surge a Lei da reforma dos serviços públicos, e durante o mandato de Reagan, em 1981, surge a Lei de Reconciliação do Orçamento de todos os Norte Americanos, que visou reduzir o financiamento dos vários Estados a troco de uma maior autonomia. Assim, continuaram as reformas no funcionalismo público e a redução do sector público, constituindo estas medidas um verdadeiro ataque ao Estado de Bem Estar nos Estados Unidos. Mas os resultados não foram os esperados, porque a redução do número dos funcionários públicos não foi acompanhada de uma redução do sector público. Só na década de noventa, com o início da era Clinton é que surge de novo a preocupação de reduzir a dimensão da Administração Federal. Este projecto encabeçado pelo Vice-Presidente Al Gore, é conhecido como o *National Performance Review (NPR)*, também conhecido por “Reivencção do Governo”. Este projecto, dirigido e supervisionado pessoalmente pelo Vice-Presidente, assentava sobre várias dimensões, incluindo a adopção de importantes programas de melhoramento da gestão, a modernização do sistema financeiro e adopção de práticas de gestão com vista à melhoria da Gestão do Sector Público que tiveram sucesso noutros sectores, nomeadamente o privado, a simplificação da administração central e redução dos seus custos, a implementação de programas de eficiência em serviços prestados aos cidadãos, o aumento da produtividade dos funcionários, a minimização do potencial da fraude, a reforma do federal *personnel system and pay* e a introdução de conceitos alternativos e novas formas de orçamentação (mais flexível).

Noutros países com contornos anglo-saxónicos, a partir da década de oitenta, o sector público também foi transformado.

Este é o caso da Nove Zelândia, onde com a chegada ao governo dos trabalhistas em 1984, reduzir o deficit público e restaurar a competitividade internacional passaram a ser objectivos prioritários, levando a reestruturações similares às realizadas no Reino Unido (Holmes e Shand, 1995; Bóston et alt. 1996; Matheson, 1998). Neste movimento de reforma podemos identificar os seguintes instrumentos comuns: um conjunto de políticas departamentais designadas por *Strategic Results Areas e Key Results Areas*; uma orçamentação na base dos *outputs* dos planos do departamento; orientação ministeriais aos *chief executives* traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados e a gestão dos executivos é feita com base em contratos de trabalho com termo, com incentivos ao desempenho. (OCDE, 1997b)

A Austrália procura também o incremento da eficiência e da eficácia através de controlo sobre a despesa pública e o orçamento. Assim adoptaram-se políticas fiscais para reduzir a inflação, aumentar a eficácia do sector público. O Governo Federal forneceu incentivos - *budget-funded bodies* - para compensar excelentes desempenhos e valorização do custo dos recursos e muitas das reformas no âmbito dos recursos humanos, compreenderam: o incremento e orientação para a eficiência e eficácia e desregulamentação. Nas empresas públicas o governo incrementou, ainda, a reestruturação do sistema de nomeação dos gestores dessas mesmas empresas que eram nomeados pelo governo federal. As orientações ministeriais aos *chief executives* traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados e finalmente, um conjunto de políticas departamentais designadas por *Strategic Results Areas e Key Results Áreas*. Muitas das reformas estão relacionadas com o pessoal, sendo as mais importantes, as relativas a um incremento na eficácia e na eficiência, a descentralização e a desregulação e a transferência dos serviços públicos para o sector privado. (OCDE, 1997 b).

No Canadá, procurou-se também a redução da despesa pública, através da redução de funcionários públicos, e são criados os serviços públicos de qualidade (que está na origem das reformas lançadas pelo governo em 1984). Promoveu-se um programa de privatizações, o incremento da eficiência do serviço público, assente no Public Service 2000, iniciativa lançada em 1989, as *Special operating agencies*, em que estas usam técnicas do sector privado. A descentralização de serviços para as regiões, a reforma de

administração do governo e o encorajamento da delegação de autoridade. (OCDE, 1997
b)

Na Irlanda, muitas das reformas da administração (recentes) derivaram da Carta Branca *Serving the Country Better*, (1985), que consistiram em melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, alterar o sistema de gestão de recursos humanos, através da redução de custos administrativos, introdução de restrições em matéria de recrutamento de novos funcionários, do novo sistema de delegação na afectação do orçamento, do novo sistema de avaliação do desempenho - plano de performance vs. desempenho para os postos mais elevados da Administração Pública, da abertura da Administração Pública de forma a aumentar o número de candidatos para os cargos mais elevados da Administração (*senior civil service*) e da promoção de uma maior mobilidade de funcionários da administração central para a regional. É ainda introduzido o Programa de desenvolvimento Económico e Social (PESP: *Programme for Economic and Progress*) introdutor de reformas estruturais em matéria de contenção salarial, impostos, emprego, etc.

Em França, desde 1981 que as autoridades francesas consideraram a possibilidade de descentralizar algumas competências da Administração Central (tal como a educação, a saúde) para as autoridades territoriais. Em 1992 é criada *la Chartre de la déconcentration* que define princípios sobre gestão de pessoal, finanças, gestão por objectivos e resultados. É a partir de 1988 que foram lançados programas de modernização do sector público (com iniciativas no sentido de prestar um melhor serviço aos clientes/utentes). São estabelecidos contratos com empresas públicas no sentido de lhes imputar responsabilidades pelos resultados.

Na Alemanha, opera-se a transferência de pessoal do Governo Central para as novas figuras administrativas especializadas. Verifica-se ainda a insuficiência de fiscalização da administração fiscal bem como problemas financeiros nos municípios e nos *lander*.

Na Itália, surge a necessidade de contenção da despesa pública e redução do défice, de incremento da eficiência e qualidade na Administração Pública, é ainda dada especial atenção à reforma da Função Pública, com incidência na gestão dos Recursos Humanos. É dada especial atenção do Pessoal Dirigente (*senior civil service/managerial career group/carriera dirigenziale*) no sentido de o dotar de meios para uma melhor gestão. A alteração dos procedimentos em matéria de gestão e orçamentação a médio prazo e a

privatização de alguns serviços públicos, bem como a privatização de algumas empresas públicas (*industrial holding companies*).

Em Espanha, o documento “Reflexões sobre a Modernização do Sector Público pelo Ministro da Administração Pública” em 1989 foi bastante utilizado na promoção de uma nova forma de cultura de serviço público, na introdução da gestão por objectivos e uma administração descentralizada. Em 1992, o Governo e os dois maiores partidos da oposição assinaram um acordo para promover a descentralização de competências da Administração Central para as Regiões Autónomas no sentido de incrementar a eficiência, com benefícios directos para os cidadãos.

Neste contexto, grande parte dos países desenvolvidos realizaram o diagnóstico da situação, cujos sete pontos básicos são (Politt, 1993: 66):

- Definição do pluralismo, ou melhor do corporativismo, pelo qual se podem alcançar certos níveis de despesa pública, como grupos de pressão, que não se conseguiriam se agissem em nome individual;
- Valorização negativa do papel desempenhado pelos burocratas que só procuram aumentar o orçamento e o seu estatuto;
- Crítica académica à restrição do mercado por supor uma monopolização da prestação dos serviços públicos;
- Identificação do rápido crescimento do sector público como uma ameaça para a liberdade individual;
- E conseqüentemente, verifica-se uma progressiva e premeditada destruição da empresa e dos investidores privados, dado que os indivíduos acabam por desejar somente a obtenção da solução mais fácil - obter o desejado emprego público;
- A consecução do Wellfare State, apesar de ser considerada pela maioria dos novos conservadores como uma função do Governo, não implica que este esteja legitimado para orientar as suas actuações na busca de um conceito igualitário de justiça social que incrementa a despesa e diminui as liberdades;

- O aumento do peso do sector público, devido à dívida destinada a financiar programas públicos afasta o sector privado da actividade económica.

A acrescentar as estas percepções e além das políticas iniciadas por alguns países, as orientações dos organismos internacionais instauraram esta mesma concepção, incentivando a introdução de reformas na Administração Pública.

Esta é a ideia da “administração receptiva” introduzida em finais dos anos oitenta pela OCDE (1987) cuja base está no aumento da transparência, incremento da participação do utente visto como cliente, na procura da satisfação das necessidades dos clientes (cidadãos/clientes) e uma maior acessibilidade destes à Administração.

Posteriormente, a mesma OCDE (1991) reitera a necessidade da transformação do sector público fazendo maior finca-pé no incremento da gestão privada considerando que se deveria avançar em duas frentes. Em primeiro lugar, trata de melhorar a organização numa perspectiva interna significando a preocupação de “como dirigir?”, insistindo em melhorar a relação com os clientes, a utilização de medidas de performance, etc.

Em segundo lugar, aposta no uso das técnicas provenientes do sector privado para aumentar a eficiência, a competitividade e a flexibilidade... com o qual se procura “o que dirigir?”, como bem resume Pablos (1997: 52). Estes dois tipos de medida tratam de introduzir formas de competências nas organizações públicas e orientá-las na aplicação de conceitos e técnicas de gestão desenvolvidos inicialmente no contexto empresarial”

3. A REFORMA DA GESTÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

A administração pública em Portugal não escapa a esta onda de reformas; muitas iniciativas vieram do exterior de Portugal, e o país não é imune às ideias da NGP (Araújo, 2001^a).

Em Portugal, também é adoptado um conjunto de medidas para promover a reforma da Administração Pública. Assim, destacam-se os programas de Reforma Fiscal, as privatizações, as reformas realizadas no campo do Orçamento de Estado e das Finanças em geral (Reforma da Contabilidade Pública e do Tribunal de Contas), a publicação de regulamentos administrativos com vista a eliminar procedimentos e obrigações dos cidadãos e das empresas perante a Administração. É criado um programa de modernização administrativa, com ênfase na desburocratização e qualidade dos serviços públicos, com especial atenção à função pública, colocando ênfase nas responsabilidades dos serviços públicos, bem como um novo sistema retributivo (de forma a competir com o sector privado e reter pessoal qualificado). É ainda publicada a legislação para tornar o processo de decisão mais flexível, dar aos dirigentes mais autonomia.

Mas, descendo ao pormenor, Gomes (2001b) aponta quatro grandes fases na evolução da reforma da Administração Pública em Portugal, desde 1974 (até aos nossos dias), data em que foi instaurado o regime democrático: numa primeira fase, da Administração Pública à nova ordem democrática (1974-1980); numa segunda fase, predominam as reformas técnicas, conduzidas numa perspectiva sistemática global (1980-1986); a terceira fase, corresponde à Modernização administrativa e primado dos cidadãos como orientações estratégicas (até 1986) e finalmente, sob o lema “melhor administração, mais cidadania”, até ao presente.

Também para Rocha (2001) a reforma administrativa reporta-se à crise do Estado de Welfare, isto é, aos anos setenta. Todavia, cada reforma é modelada pela história administrativa de cada país sendo-o, também, para Portugal. Neste sentido, Rocha (2001) considera que existem quatro grandes movimentos de reforma administrativa. O primeiro movimento diz respeito à reforma administrativa no Estado Novo, que era um

Estado Administrativo, onde não existiam partidos políticos e onde o Parlamento (Assembleia Nacional) tinha funções meramente decorativas. Assiste-se assim à criação de um Estado “Salazarista” com a reforma das Finanças Públicas e a publicação do Código Administrativo e à instauração do sistema autoritário-burocrático de administração pública. A administração pública concebeu-se como um poder político e não como um serviço público. Numa segunda fase, situada no período entre a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa de 1985, a existência de 10 governos constitucionais entre 76 e 86 dificultou qualquer iniciativa mais profunda de reforma administrativa. São de referir contudo as seguintes situações: Criação da Direcção Geral de Finanças e Património (DGFP); as atribuições da administração pública são integradas no Ministério da Administração Interna (MAI) 1975; criação de um departamento central de pessoal 1976; criação do Instituto de Informática; criação do Ministério da Reforma Administrativa (MRA) 1978; Criação da Comissão de Reforma do Estado e da Administração Pública (CREAP) 1978; Publicação do Estatuto dos Quadros Superiores; criação do Instituto Nacional de Administração (INA); Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), e do Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (GERA) etc.

Em 1985 dá-se a Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (85/95). O principal impulsionador foi o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) 1986, encarregue de promover a modernização administrativa, encorajar os serviços públicos, desempenhando um papel de animador, fornecedor de conselhos técnicos, avaliador da implementação das medidas de modernização definidas. Na opinião de Rocha o SMA teve um papel importante em duas grandes fases: numa primeira fase de desintervenção e desburocratização (1986-1992) e numa segunda fase na introdução da Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos (1993-1995).

E finalmente, com o Governo Socialista e Reforma Administrativa (96/99) ou reinvenção da Administração Pública, Mudança na estrutura da modernização administrativa pela Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) que coordena o Secretariado para a Modernização Administrativa. Adopta-se em relação ao período anterior uma abordagem mais eclética que faz lembrar a política de *reinventing government* com exigências de maior produtividade, de melhor qualidade de bens e serviços prestados aos cidadãos, funcionários motivados e altamente qualificados, recurso às novas tecnologias de informação. Por exemplo, segundo Rocha (2001), no

quadro das iniciativas de reforma no período de 1996-1999, são de realçar, a criação do Fórum Cidadão-Administração e Função Pública; Livro de Reclamações (agora obrigatório para todos os Serviços Públicos), a definição das regras de elaboração do relatório Anual de Actividades dos Organismos da administração Pública; Lei do Balanço Social; Criação do Instituto de Gestão e Administração Pública (IGAP); Lojas do Cidadão; Estatuto do pessoal Dirigente (Revisão), etc.

Em resumo podemos observar que grande parte das actuações estão encaminhadas na diminuição da despesa pública pelo que se tenta reduzir o número de funcionários públicos, realizar grandes processos de descentralização e de privatização e procurar a eficiência recorrendo a critérios do âmbito privado.

4. CARACTERÍSTICAS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA

A preocupação pela eficiência é de novo o *leit motiv* que impulsiona as mudanças na Administração Pública, iniciando-se um novo ciclo de tendências na praxis do sector público.

Para Minogue et alt. (1998) são duas as críticas que se podem fazer ao modelo anterior:

- 1) desde a *public policy* faz-se finca-pé nos processos de tipo político e na relação, dentro do Estado, das componentes políticas e administrativas;
- 2) a crítica, a partir de postulados neoclássicos, do *public management*, que considera inadequado o tamanho, as regras e as estruturas do sector público, perspectivando como solução o sector privado.

Para Daroca (1999: 67-72) “o Estado de bem-estar não só se vê afectado por uma crise de financiamento, como também por uma crise de eficácia e de legitimidade. A transformação de um estado mínimo num Estado social correspondeu, além das razões sociais, à existência de importantes defeitos do mercado. As crises cíclicas, as externalidades, o surgimento de monopólios, os custos de informação, a existência de bens públicos puros e a iniquidade distributiva do mercado levaram à conclusão de que era necessária uma intervenção estatal que corrigisse estas deficiências. A economia do Estado de Bem Estar baseava-se na teoria das falhas do mercado, isto é, sobre a crítica à teoria económica liberal clássica. Às imperfeições do sistema de mercado baseado em interesses egoístas e individuais opunha-se o modelo perfeito de uma intervenção pública dirigida unicamente a consecução dos interesses públicos, composta pelo tipo weberiano de funcionário que opera como um burocrata racional que se limita a executar as decisões políticas dos seus superiores.

Mas esta visão dicotómica de um mercado imperfeito e um Estado perfeito foi atacada por novos economistas liberais e, especialmente pela Escola da *Public Choice*. Estas teorias económicas mostraram que, e apesar do que se acreditava até ao momento, a intervenção estatal para a correcção das falhas dos mercado também não está isenta de deficiências. A própria estrutura e organização do Governo leva a que este em numerosas ocasiões se afaste de eficiência e dos fins distributivos que prossegue.

A crítica à economia de mercado põe de relevo que junto com as falhas do mercado coexistem as falhas do “não mercado” e que portanto a opção real não é entre mercados imperfeitos e actuações públicas perfeitas, mas entre dois modelos imperfeitos. A intervenção governamental não fica justificada pela mera existência de uma imperfeição do mercado, pois porque as consequências negativas da dita intervenção devem ser superiores às ocasionadas pelo livre funcionamento do mercado.

A Teoria da *public choice* baseia-se na ideia de que os indivíduos que participam nos processos de decisão colectiva (votantes, políticos, e burocráticas) são as mesmas pessoas que intervêm no mercado e é errado supor que quando estas actuam no mercado operam como seres egoístas guiadas pelo seu ânimo de lucro económico e de maximização do seu próprio bem-estar, enquanto que quando actuam como votantes, políticos ou burocratas são seres altruístas cuja actuação se rege unicamente pela ideia de bem comum e de interesse público. Tanto no mercado como no sistema político, a conduta dos indivíduos, ocupem a posição que ocuparem, respondem em grande medida à conduta de “*homo oeconomicus*”.

Os legisladores, governantes, burocratas não perseguem unicamente o bem comum, mas também dentro dos limites institucionais e legais, os seus próprios fins. E é este facto combinado com as próprias características estruturais do governo e de burocracia que determina que na intervenção pública também haja imperfeições e falhas de funcionamento.

Em primeiro lugar, no não mercado geram-se deficiências estruturais na configuração da oferta e da procura da intervenção pública. Assim por exemplo, no não mercado produz-se uma separação entre despesas e receitas que redundam em custos excessivos e produções ineficientes: a determinação da oferta e a procura de bens e serviços públicos no mercado político depende dos benefícios dos programas públicos.

Os políticos e governos regem-se pelo seu desejo de governar ou de conservar o poder mediante a maximização de votos, pelo que resulta mais benefícios a oferta de programas de despesa e de resultados positivos a curto prazo. Desta forma, o funcionamento do mercado político leva a que haja um excesso na procura de actividades públicas, ou seja, a um excesso em relação com os gastos públicos que estas actividades implicam.

A desvinculação entre os custos e as receitas da produção de bens e serviços públicos pode levar também à utilização de mais recursos do que os que são necessários para gerar produtos. Enquanto que os responsáveis pelas actividades do mercado contam regra geral com incentivos para expandir a produção e reduzir os custos, os responsáveis do não mercado carecem dos mesmos, pelo que a sociedade acaba por pagar os serviços mais caros do que deveria.

A isto acrescentam-se as dificuldades de medição e de avaliação da oferta adequada dos produtos públicos derivadas da ausência de sinais pelos quais se rege o mercado, fundamentalmente a competência e o comportamento do consumidor.

Para além disso, no âmbito público aparecem também ineficiências na própria configuração da oferta. A produção do não mercado carece normalmente de um limite mínimo de rendimentos análogos à conta de perdas e ganhos do mercado.

Em segundo lugar, de acordo com o modelo do *homo oeconomicus*, o burocrata não só persegue o interesse geral como também, e na medida do possível, os seus próprios fins. A escola da *public choice*, assinala que, ao contrário do que poderia parecer a priori o certo é que a empresa privada e o funcionamento do mercado impõem maiores restrições à satisfação dos interesses particulares dos funcionários.

Enquanto que na empresa privada os que beneficiam dos resultados da empresa tem um claro interesse em controlar eficazmente a actuação dos trabalhadores, na burocracia, os superiores hierárquicos não tem nenhum incentivo económico para vigiar cuidadosamente a actividade dos funcionários.

Daqui se depreende a conclusão paradoxal de que é na empresa privada onde os actos individuais, permanecendo constante tudo o resto, tem maior possibilidade de coincidir com o interesse geral, enquanto que é nos organismos públicos que os indivíduos tem maior possibilidade de maximizar os seus interesses individuais, e de que estes possam convergir ou não com o interesse geral.

As características organizativas da administração não são, portanto, adequadas para evitar que se produzam ineficiências na consecução dos interesses públicos derivadas da busca por parte dos burocratas dos seus benefícios particulares. É mais, existe uma tendência clara dos departamentos burocráticos em acrescentar ao tamanho dos seus orçamentos e o número dos seus funcionários (Daroca, 1999, 126).

As reformas começam então por tentar evitar os erros cometidos pelo modelo tradicional. Boix (1994:29) aponta em primeiro lugar, que a preocupação da Administração não se deverá centrar unicamente em dar garantias aos cidadãos, como faz a Gestão Pública Tradicional, conhecida por “garantística”, mas terá de ter múltiplas missões, fundamentalmente vocacionada na produção dos distintos serviços públicos. Em segundo lugar, há que encontrar uma solução para a tendência de tomar decisões de forma rotineira, pelo que os serviços prestados deverão ser individualizados e flexíveis. Por último, o conhecimento que os funcionários públicos devem ter não terá de ser especializados como até aqui, mas generalista.

Parece portanto que há consenso sobre o esgotamento do paradigma anterior, de forma que a Administração tradicional, baseada na dicotomia wilsoniana, no taylorismo e na burocracia weberiana, é um esquema do passado. “A Administração pública em todo o mundo está supostamente convergindo para um novo paradigma de “management público” (Commonn, 1998:59), ao que alguns denominam de “administração pós-burocrática” (Brazelay, 1992).

A Nova Gestão Pública, representa, como refere Hood (1990:207), “...o reflexo administrativo de esse conjunto mais amplo de mudanças sociais desencadeados pelo “pós-industrialismo””. Inserindo se deste modo num novo ambiente, dando mais protagonismos aos cidadãos no seu papel de clientes, sendo receptivos as suas solicitações, necessidades.

No entanto, delimitar claramente a NGP não é tarefa fácil. Nos primeiros artigos sobre o tema, como os de Aucoin (1990) e Hood (1991) a expressão foi utilizada para denominar o conjunto de reformas desenvolvidas nos países anglo saxónicos, representado um conjunto heterogéneo de actuações sobre a administração pública e a sua gestão.

Por outro lado, este termo também tem sido usado atribuindo-se-lhe uma certa carga ideológica de tendência neoliberal, instrumentalizado pela nova direita para introduzir no âmbito público as técnicas e os instrumentos utilizadas pelo sector privado (Aucoin, 1988; Pollit, 1993; Hood, 1991; Gray e Jenkins, 1995)

Mas nem todos os autores observam estas reformas no seu conjunto, fixando a sua atenção exclusivamente na introdução de técnicas e procedimentos privados de gestão.

É corrente encontrar autores que se referem às inovações da Administração através de conceitos como “gerencialismo” ou “managerialismo”. É o caso, entre outros, de Pollit (1993) e Stewart e Walsh (1992).

Finalmente, e para aumentar a complexidade da análise deste processo, podemos ainda distinguir dois estilos, aquando da sua posta em marcha. Um, desenvolvido no Reino Unido, denominado de *top down*, em que tudo o que diz respeito à administração central é desviado da sua órbita para as agências semi-independentes e para a privatização dos serviços. O outro, desenvolvido nos Estados Unidos, procura introduzir o sector privado no sector público, sendo este processo denominado *bottom up* (Bendell et al., 1997).

Dunleavy e Hood (1994) também distinguem dois estilos na introdução da Nova Gestão Pública. O primeiro, denominado “incubadora”, que pretende fazer uma introdução a longo prazo, passo a passo, lentamente; o segundo trata de introduzir as mudanças de forma rápida, o que também provoca que se descaracterize rapidamente, produzindo aquilo a que os autores chamam de “clonagem” das suas propostas. Esta “clonagem” dá lugar a uma desilusão provocada pela introdução de práticas demasiado movediças e alheias à tradição administrativa, as quais rompem com a segurança do que é conhecido. Esta desilusão provoca muitas vezes como reacção a retirada do apoio político ou a reafirmação de outros valores” (Dunleavy e Hood, 1994: 106).

Esta concepção da Nova Gestão Pública é complexa e resulta das várias influências exercidas sobre o processo de reformas, nomeadamente dos autores de alguns livros que serviram de doutrina, das personagens políticas (Thatcher e Reagan) e de alguns países (Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, Austrália).

Um dos livros mais influentes neste processo de reformas públicas é o de Osborne and Gaebler (1992). Assim, segundo estes Autores, a consecução de um novo Estado através das mudanças administrativas, deviam passar por dez medidas essenciais:

- Centrar-se mais na direcção e supervisão das prestações do que na produção em si;
- Promover comunidades mais do que entregar serviços;
- Promover a competência diminuindo as práticas monopolistas;
- Determinar a missão a cumprir em vez de fixar regras;

- Centrar-se nos *outcomes* mais do que nos *inputs*;
- Averiguar as necessidades dos consumidores mais do que as da burocracia;
- Concentrar-se em ganhar recursos em vez de gastar;
- Prever em vez de remediar;
- Implementar processos de descentralização;
- Apostar mais em soluções a partir do uso do mercado do que do sector público.

Na opinião de Hughes (1994:69-73), as características principais da NGP podem resumir-se em quatro:

- Ênfase nos *outputs*, o que implica delinear estratégias e objectivos, que posteriormente deverão avaliar-se, determinando-se as correspondentes responsabilidades.
- Mudar a gestão dos *inputs*, a partir da teoria económica e das técnicas do sector privado;
- Reduzir o âmbito do sector público;
- Relacionar-se com políticos e com o público. Portando acabar com a dicotomia política/administração. E centra-se no público.

Por seu lado, Subirats (1995: 5-6), centrando-se mais nos aspectos técnicos e internos das reformas, distingue cinco princípios no novo modelo de gestão pública:

- Acentuar a ênfase na eficiência mediante uma clara relação entre objectivos e recursos;
- Melhorar a determinação das responsabilidades, sendo necessária uma melhor definição dos objectivos, tradicionalmente definidos de forma muito vaga;
- Separar as funções do contratante de serviços e as do prestador de serviços, já que não é necessário que o Estado forneça, basta que garanta;
- Necessidade de abrir o mercado à prestação de serviços a quem esteja interessado;

- Descentralizar a prestação de serviços para que o cidadão possa eleger livremente entre diferentes fornecedores.

Hood (1991, 4-5; 1995:96) enumera os princípios básicos da NPG da seguinte forma:

- Desagregar o sector público em pequenas unidades organizadas por produtos;
- Maior competência na prestação, com mercados internos e contratos a prazo;
- Aposta na introdução de estilos de gestão privada;
- Ênfase na disciplina e escassez no uso dos recursos;
- Maior dedicação em práticas de alta gestão;
- Medidas de performance explícitas;
- Grande importância no controlo dos *outputs*.

CONCLUSÃO

Partindo dos princípios que acabamos de expor, extraímos as ideias básica relacionadas com a NGP. Por um lado, a aproximação ao sector privado, e por outro lado, o estabelecimento de regras que impeçam a actuação discricionária por parte de políticos e funcionários públicos (Christensen e Yoshimi, 2001: 273)

Seria útil, por uma questão de metodologia, fazer uma distinção entre Gestão Pública Tradicional e Nova Gestão Pública, mostrando, ou melhor apontando os principais elementos distintivos.

Quadro 4. GPT vs. NGP. Comparação do modelo burocrático com o pós-burocrático.

Burocrático	Pós-burocrático
Interesse público	Valor dos resultados para os cidadãos
Eficiência	Qualidade e valor
Administração	Produção
Controlo	Adesão às normas
Funções, autoridade e estruturas específicas	Identificar missões, serviços e resultados
Justificação de custos	Valor da prestação
Responsabilidade imposta	Construir responsabilidade e atender Recursos humanos
Regras e procedimentos	Entender as normas, comprometer-se com os problemas e inovar
Sistemas de administração	Introduzir o mercado, a eleição, os valores, os incentivos, a evolução e a acção colectiva

Fonte: Barzelay, citado por Brugué (1996: 50)

Na verdade pode dizer-se que as distinções entre os dois modelos incidem principalmente sobre a mudança de finalidade produzida no sector público. O objectivo primordial do modelo burocrático não era outro senão o que garantir o cumprimento da legalidade, de tal forma que se baseou em estruturas e procedimentos que asseguraram a aplicação escrupulosa da lei. No novo modelo, a prestação de serviços e a satisfação dos cidadãos, vistos como clientes, é o objectivo substancial, razão pela qual se modificam os processos e a cultura.

Quadro 5. GPT vs. NGP. Comparação entre a administração garantística e a pós-garantística.

	Garantística	Pós-garantística
Missão	Aplicação da legalidade (segurança jurídica)	Prestação de serviços (satisfação do cliente)
Sujeito	“Administrado”	“cliente”
Processo Interno	Estrutura hierárquica	Unidades de controlo Unidades de serviço (responsáveis perante o cliente)
Cultura da Organização	Procedimento administrativo	Processo de produção
	Predomínio do conceito de Controlo e autoridade	Autoridade+ Negociação+ Controlo através de relações quase-contratuais (inter-câmbio)
	Racionalidade instrumental	Mais deliberação
	Rígida divisão de tarefas	Cultura dirigida à resolução de problemas. Avaliação contínua de redes e procedimentos

Fonte: Boix (1994:30)

Há que ressaltar ainda, como consequência directa da maior flexibilidade e da mudança de objectivos, as modificações introduzidas nas estruturas das organizações públicas. Estas para poderem satisfazer as exigências e as necessidades dos cidadãos, têm que realizar um processo de aproximação, o que conduz a abandonar o modelo centralizado para caminhar no sentido do modelo descentralizado, orientado para a prestação do serviço e para o utente.

Losada (1997) resume as diferenças entre os dois modelos, apresentando quatro características:

1. De uma administração expansiva a uma administração equilibrada;
2. De uma administração fechada sobre si mesma a uma administração relacional;
3. De uma administração neutral a uma administração competitiva;
4. De uma administração indiferente a uma administração responsável.

Quadro 6. GPT vs. NPG. Comparação do modelo centralizado com o modelo descentralizado

Traços característicos	Modelo centralizado	Modelo descentralizado
1. Filosofia e gestão da cultura	Ênfase nos procedimentos Legalidade ex-ante Escassa discricionariedade do gestor Cidadão: "administrado"	Ênfase nos resultados Auditoria ex post Elevada autonomia do gestor Cidadão: "cliente"
2. Separação da responsabilidade política e da gestão	Escassa	Elevada
3. Gestão económica e financeira	Centralizada	Descentralizada
4. Rigidez da envolvente financeira na negociação orçamental	Escassa	Elevada
5. Conexão entre orçamento e planificação plurianual	Escassa	Elevada
6. Controlo interno	Legalidade e aplicação Contabilística ex-ante	Resultados e objectivos (legalidade ex post)
7. Gestão e recursos humanos	Centralizada	Descentralizada
8. Presença de elementos competitivos na produção	Escassa	Elevada
9. Correspondência Estrutura organizativa/ Áreas funcionais/ Responsabilidade gestão	Escassa	Elevada
10. Adaptação à procura dos cidadãos	Escassa	Elevada

Fonte: Albi et al. (1997:65).

Pettigrew (1996) diz que esta corrente de reforma prosseguida durante duas dezenas de anos, procurou modificar não só as estruturas administrativas, como também os processos de trabalho e o papel dos funcionários. Sem excluir certas contradições, as principais mudanças apresentam-se com os traços seguintes: um programa de privatização de grande amplitude que quase excluiu da esfera pública as actividades de mercado. As políticas sociais que ficaram no domínio público, foram submetidas a um

processo, de uma parte o aumento da autonomia individual de gestão (“managerialização”), e de outra parte a alocação dos recursos através de procedimentos de concorrência criando quase-mercados “marketização”); Em todas as funções asseguradas pela administração pública, uma importância crucial foi dada à averiguação permanentes dos meios em relação ao valor acrescentado por estes na sua utilização (“value for money”). Procedimentos de auditoria, controlos de gestão e de avaliação reforçados, etc., foram instalados graças à utilização de sistemas evoluídos de informação relativos aos indicadores de desempenho e aos dados contabilísticos; A gestão da mudança (“*management of change*”) tornou-se um credo, por oposição a uma gestão que consistia em manter as estruturas existentes (“*maintenance management*”); Tudo isto ficou geralmente associado a uma gestão de recursos humanos que visava fazer emergir processos de decisões mais autónomos, dependente mais do indivíduos ou dos grupos de indivíduos em cada situação. Também foi proposta de forma relevante, em alternativa, um estilo de gestão mais “humanista”, no quadro da aprendizagem organizacional.

Depois de confrontar a NGP com o modelo burocrático, pode ser interessante perguntar-se se a importância e a magnitude das reformas introduzidas na maior parte das administrações dos países desenvolvidos, constituem uma mudança suficientemente essencial para afirmar que o novo modelo pode considerar-se um paradigma distinto do que foi usado anteriormente (?).

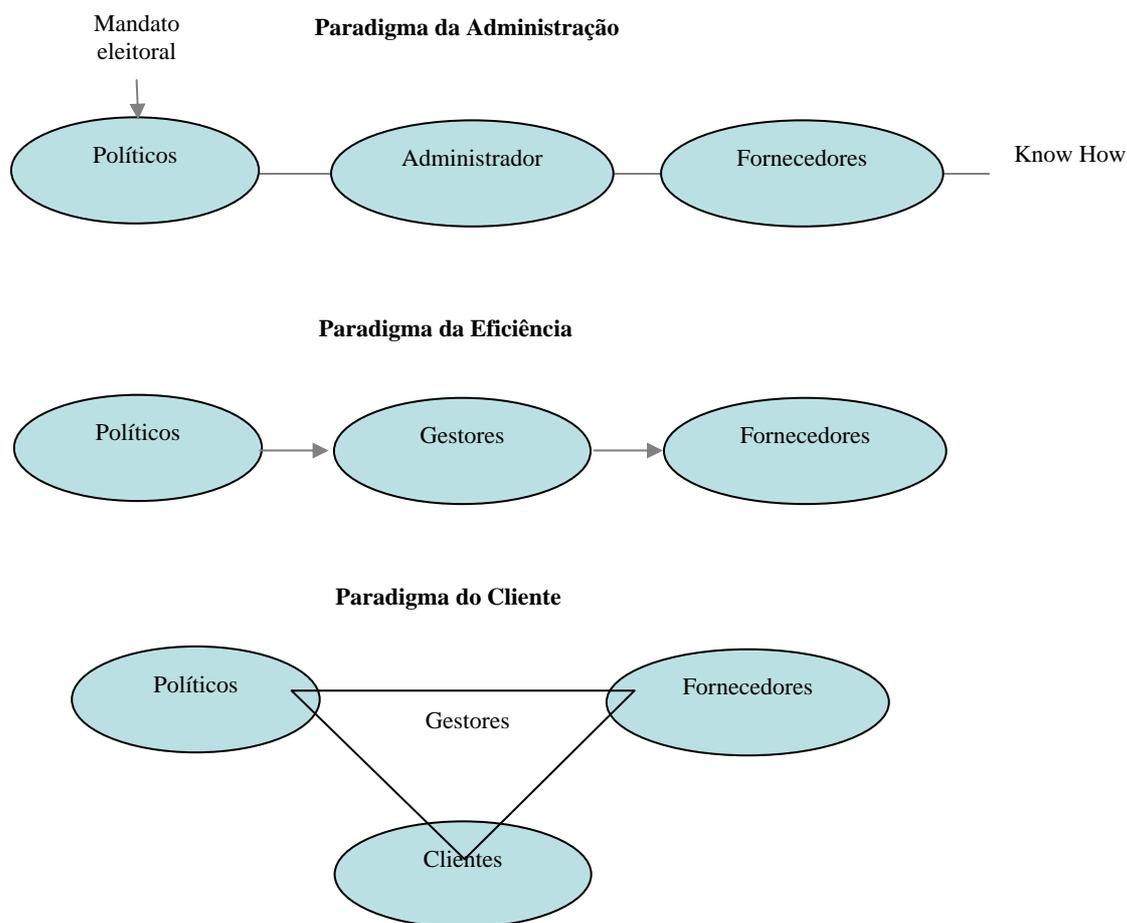
Losada (1997: 97-98) defende que “depois de mais de uma década, os esforços dirigidos a modernizar a administração produziram resultados, por vezes espectaculares, que nos obrigam a falar de um novo paradigma da Administração Pública nas democracias avançadas”.

Nesta mesma linha, Osborne e Gaebler (1992) pensam que esta nova forma de gestão acabará por se impor e será a única que se praticará. Da mesma forma, a OCDE, nos seus relatórios, eleva à categoria de universal o modelo das mudanças continuadas que foram acontecendo na última parte do Século, pelo que “muitos analistas estão de acordo em que algo de parecido com uma mudança de paradigma (ou revolução) teve lugar nas últimas décadas, onde as velhas concepções do bem-estar cederam perante um modelo empresarial de governo e a NPG deslocou a Administração que estava velha e desvalorizada” (Minogue, 1998:18)

No entanto, esta posição não é unânime, porque há autores que duvidam da existência de uma verdadeira mudança de paradigma: é o caso de Boyne (1996). Esta opinião é partilhada por alguns autores que vêem nas reformas mais retórica do que realidade, ou outros que, como Alberbach e Rockman (1999: 80), para quem as “opções políticas são tomadas sob a máscara das reformas administrativas”. Nos mesmos termos se pronuncia Villoria (1997: 80) quando escreve que “os decursos modernizadores são inerentemente políticos e ideológicos, e a sua construção é o fruto da conquista política, pelo que não tem nada de científico”.

Seja como for, e ainda que não se considere que tenha havido uma mudança de paradigma, o importante é considerar que a mudança que se operou não foi uma ruptura com o modelo anterior, senão uma evolução que se registou de forma gradual a partir do modelo existente. Desta forma podem ser vistos os quatro modelos considerados por Ferlie et al. (1996). Nesta linha situa-se Richards (1994) ao distinguir três momentos sucessivos na evolução, tal como se pode ver do quadro 7. O primeiro corresponde ao paradigma da Administração Pública, em que os políticos encontram a sua legitimação na eleição democrática e não existe distinção entre cliente, eleitor e cidadão, e a prestação de contas é feita entre produtores políticos, entre estes e os eleitores, pelo que o controlo não é particular e difunde-se.

Quadro 7. Evolução dos diferentes paradigmas



Fonte: Richards (1994: 6, 7, 9)

O segundo dos passos que o mencionado Autor considera é o paradigma da eficiência. Em último lugar, encontramos o paradigma baseado no cliente. Aqui a ênfase recai sobre o mercado, de forma que o cliente “se converte num actor legitimado para definir o que se entende por bem público” (Richards, 1994: 10).

Vamos agora concentrar-nos sobre os procedimentos técnicos, em que ressaltam os que são usados para a prestação de serviços, os quais operam através de privatizações e da introdução de mecanismos competitivos próprios do mercado. Neste contexto, o processo de privatização, com a passagem ao sector privado de serviços e empresas que anteriormente eram de carácter público. Um dos motivos para as privatizações é a busca de uma maior flexibilidade na prestação dos serviços, dando origem ao fenómeno da “fuga para o direito privado”. Privatizar justifica-se com base na redução do défice público e por outro lado, na procura de um aumento de eficiência na produção.

Uma vez constatadas estas deficiências organizativas da burocracia, a análise comparativa das características organizativas e institucionais do mercado e do governo, levaram a que a teoria de *public choice* mantivesse que sempre que isso seja possível é preferível optar pelo mercado, pelo que resulta útil empreender o caminho da privatização e da desregulação (Daroca, 1999: 127).

Questionar o postulado da superioridade da gestão pública pela concomitante exaltação dos valores do mercado, gerido pelas leis concorrenciais produziu um movimento de inflexão das referências axiológicas e jurídicas da gestão pública, e em decorrência a desagregação do dogma do interesse público geral ou comum em função de um imperativo de eficácia na Administração Pública.

Os mecanismos de legitimação da gestão pública entraram em crise, na verdade a simples invocação do interesse público já não é suficiente: a administração tem ainda de provar a sua eficácia. O interesse público foi relegado, suplantado pelo tema da eficácia.

Sendo assim a administração tende a passar de uma legitimidade extrínseca baseada numa ordem jurídico política que a evolve e a ultrapassa, a uma legitimidade intrínseca fundamentada sobre a análise concreta da sua acção: julga-se a administração pelos seus resultados, pelos objectivos que é capaz de atingir, pela sua aptidão na gestão dos meios de que dispõe com vista à obtenção da melhor relação custo/benefício. A sua legitimidade já não é um dado adquirido, mas um fim a conquistar: a legitimação da administração depende de forma reiterada da boa fundamentação das suas operações e de qualidade dos métodos usados na sua gestão. A penetração do tema da eficácia no seio da esfera pública é o resultado de várias etapas: primeiro nos anos 60 em nome da ideia de racionalização dos métodos da gestão pública, nos anos 70 em relação com a crise do Estado providência, em que a administração deve responder melhor às aspirações do público e ainda é chamada a fazer um grande esforço de rigor imposto pela crise, devendo reduzir os custos de funcionamento aumentando a sua “produtividade”, o que levou à concretização de políticas de “modernização administrativa”, tendentes a uma melhor eficácia administrativa (Chevalier, 1997: 27-37).

Pettigrew (1996) diz que o *new public management* conduz a um novo modelo híbrido público-privado, respondendo à pergunta “ como definiria o *new public management*” numa entrevista dada à Revue Française de Gestion, Andrew Pettigrew¹⁶, diz que em algumas palavras “ o *new public management*.

A redução do peso do Estado e a transformação dos métodos de gestão pública, com a adopção do modelo mais eficaz e de melhor desempenho da gestão privada levou à banalização das especificidades de gestão pública. O percurso do *Management public* para o managerialismo fez-se à custa da pulverização das referências jurídicas, da contestação do direito administrativo, visto agora como um quadro rígido, uma armadura incómoda, um obstáculo à mudança: não se podendo conceber a eficácia sem o descerramento das garras apertadas do direito administrativo.

Pelo que o *management* supõe uma ruptura radical com os pressupostos onde estava fundada o modelo clássico de Administração, e conseqüentemente o direito administrativo aparece como antinómico do *management*.

A existência da jurisdição administrativa seria apenas um legado da história, cuja única justificação reside na dificuldade que o juiz tem de vencer a alergia que a administração tem à regra do direito. Convinha então reduzir o espaço do direito administrativo, aumentando a esfera do direito privado e aproximar o direito administrativo progressivamente do direito privado, suprimindo determinados privilégios de outros tempos.

A nova gestão pública tende à importação na esfera pública os métodos de gestão privada: a transformação do estilo de direcção, o esforço de responsabilização dos gestores e a melhoria nas relações com os administrados, inspiradas no modelo de tipo empresarial.

¹⁶ Entrevista recolhida e apresentada por Christine Huttin, Jean-Pierre Nioche e Thomas Boisson, com a colaboração de Ewan Ferlie, director associado do Center for Corporate Strategy and change da escola warwick Business School e co-autor (Adrew Pettigrew, Lynn Ashburner et Louise fitzgerald) da obra *The New Public Management in Action* (Oxford University Press, 1996,

Mas, como escreve Chevalier¹⁷, e passamos a traduzir “o movimento de alinhamento em direcção ao privado rapidamente encontrou os seus limites: os quadros jurídicos e os valores essenciais sobre os quais o Estado fundamenta a sua legitimidade não poderiam ser facilmente erradicados. Mesmo se a gestão pública está a partir deste momento submetida como o privado a um imperativo de eficácia, continua apresentar um conjunto de particularidades proíbem uma assimilação completa com a gestão privada: não só as suas finalidades não são as mesmas como ainda as organizações públicas não têm o mesmo universo de referências e não estão submetidas ao mesmo tipo de limitações. As referências axiológicas e jurídicas que marcavam as diferenças entre público e privado podem estar menos visíveis, mas não desapareceram. Algumas ilusões geradas pelo managerialismo acabaram por se dissipar: o funcionamento das organizações públicas não está baseado tão só na ideia de eficácia económica; pois responde também a considerações de justiça e de igualdades sociais. Não obstante a representação dicotómica ou bipolar de um espaço social dividido em duas esferas estanques, geridas por princípios radicalmente diferentes, ver antíteses (antitéticos?), aparece inevitavelmente ultrapassada”.

Mas contra esta descaracterização da natureza do “público”, apontam-se as suas especificidades: é no conceito de serviço público que se condensa uma amálgama de tudo o que representa as especificidades do sector público; o conjunto das actividades (aspecto material) e das estruturas (aspecto orgânico) que relevam da esfera do público; o serviço público é ainda um regime jurídico, derogatório do direito comum e ainda o princípio axiológico que comanda a gestão pública: nestes termos, as diferentes facetas da gestão pública encontram-se subsumidas sob um só e único vocábulo.

O serviço público constitui, simultaneamente, o princípio de unificação dos elementos constitutivos da esfera pública e o princípio da diferenciação com as actividades que são relevantes na esfera privada; e esta dupla função está assegurada tanto no plano axiológico como no plano normativo.

O quadro axiológico – a diferença fundamental entre público e privado é de ordem axiológica: situa-se ao nível dos valores que dominam numa e na outra esfera, das finalidades atribuídas às organizações, das suas lógicas de acção respectivas: enquanto

¹⁷ Jacques Chevalier, 1997, Artigo da revista *La gestion publique à l’heure de la banalisation* na *Revue Française de Gestion, Pubic-privé*, número spécial n° 115, publication de la fondation nationale pour l’enseignement de la gestion des entreprises, septembre –octobre, 27-37.

uma organização privada procura promover os interesses próprios, individuais ou colectivos, dos seus membros, uma organização pública está instituída para satisfazer interesses que a ultrapassam.

Mas já não é possível manter a afirmação de Eichhorn no sentido de que a empresa se inspira no princípio da equivalência e a administração no princípio impositivo – nas administrações comunitárias o Tratado da Comunidade Europeia impede a actuação sob o monopólio e obriga os poderes públicos a intervir no mercado em regime de concorrência com o sector privado. Como consequência da proibição de prestações deficitárias, a privatização dos serviços públicos gerou - curiosamente – uma maior regulamentação das prestações de bens e serviços por parte dos agentes privados. A passagem destas funções aos agentes privados exige uma maior determinação das condições da prestação destas actividades, como a submissão a tarifas, a proibição do abuso da posição dominante, a participação nos órgãos de controlo, as auditorias, entre outras. Assim nasce o conceito de neoregulamentação (Martorell, 2001).

CAPÍTULO II

INTRODUÇÃO

Depois de termos explicado as razões que nos levaram a fazer um estudo de caso, cujo objecto é a “Porto 2001, S.A” vamos neste capítulo apresentar a revisão bibliográfica do conceito de colaboração, que é o epicentro da nossa dissertação: a definição de colaboração cuja gestão e contornos são complexos, apesar de esta ser a forma mínima de representação de uma relação - a colaboração é o primeiro passo para obter relações construídas e mais complexas. Assim entendemos que a colaboração entre duas pessoas ou entre duas organizações será o início de inúmeras relações possíveis sob variadíssimas formas. Vamos por isso procurar as razões que explicam o seu aparecimento, as razões que levam à sua implementação no terreno, as formas sob as quais elas são tornadas efectivas, as forças ou pressões que sobre elas são exercidas, os seus resultados, a sua avaliação... todos estes aspectos devem ser formulados à partida, ainda que sejam de grande densidade, porque como diz Yin (1989: 25), a pesquisa qualitativa é particularmente complexa, porque é baseada em palavras e textos e não em números, ora as palavras pela sua natureza são mais densas que os números, porque possuem vários sentidos, dando uma maior margem de interpretação, além de que são recolhidas em grandes quantidades, pelo que são difíceis de manipular e utilizar. Para que o estudo de caso não seja meramente descritivo, deve seguir-se uma estratégia de reforço de um modelo de pesquisa, de natureza exploratória, fazendo daí derivar novas questões de pesquisa ou hipóteses a partir dos dados analisados, comprovando que se conhece bem o objecto da pesquisa, o que deve ser assente num edifício ou base teórica muito sólidos, a fim de fundamentar devidamente a análise e as suas dimensões. Ou seja, adequar o modelo de pesquisa (*pattern-matching*) à construção da explicação (*explanation building*).

1. A TEORIA DA COLABORAÇÃO

Desde logo, “gerir em colaboração” é diametralmente diferente de “gerir”, de simplesmente administrar. Porque esta dimensão da colaboração, da parceria, do conjunto, da conjunção de esforços/meios/recursos/ para tomar decisões torna o processo de administração ou de gestão num processo complexo, multi-sectorial, e multi-estrutural.

É um processo complexo, porque as decisões tomadas por mais do que uma pessoa, mais do que um líder, ou simplesmente mais do que um responsável implicam uma prévia partilha de informações, um processo mais ou menos formal de comunicação e necessariamente uma ponderação de valores. Porque é que quem decide, vai fazê-lo desta forma e não de outra forma e que efeito terá para os envolvidos?

É um processo multi-sectorial porque no sector público, também há parceiros de outros sectores, do sector privado e do terceiro sector, do chamado sector não governamental ou voluntário. Será que o sector público imbuído de mecanismos formais, hierárquicos, regras processualmente rígidas pode conseguir algum ponto de encontro e de interacção com as organizações do sector privado, unicamente regidas pelas leis do mercado, que têm o lucro como objectivo? Ou então será que uma organização governamental pode encontrar vantagens na acção humanitária de uma organização não governamental minimamente formalizada, desprovida de uma cultura organizacional de hierarquia? É possível reconhecer ilhas onde o público e o privado, o público e o sector do voluntariado, ou os três sectores possam partilhar meios a fim de alcançarem objectivos bi-laterais, ou multi-laterais numa perspectiva de ganhar-ganhar?

É um processo multi-estrutural porque as parcerias implicam uma conjugação de meios e de recursos de várias estruturas, mais ou menos complexas, com mais ou menos autonomia, dimensão, mais ou menos formalizadas, com mais ou menos níveis administrativos. É possível haver uma parceria entre várias agências, entre agências locais, centrais ou governamentais, pessoas individuais, sociedades comerciais anónimas, empresas em nome individual, instituições sem fins lucrativos, enfim, uma panóplia ilimitada de organismos que independentemente da sua dimensão, estrutura, disciplinaridade ou finalidade podem interagir, cooperar, colaborar na prossecução de determinado projecto.

E ainda quanto à sua dimensão temporal – a sua realização no tempo - este projecto pode ser pontual, duradouro, ocasional, sazonal, permanente, de curta ou longa duração, limitar-se a um acto, a um evento, a um conjunto de eventos todos iguais, ou todos diferentes, de forma contínua ou intermitente, esporádico ou reiterado, mais ou menos intenso...

Também no espaço, seria falso, incorrecto traçar limites, barreiras ou mesmo fronteiras, porque as parcerias podem ser locais, regionais, nacionais, transnacionais, internacionais. O espaço não as define porque existem para além deste e são mesmo formalizadas com a intenção de diminuir as distâncias, acabar com fronteiras, são também um expoente da globalização, uma forma de aproximar espaços e de criar centros, relações, interacções independentemente da distância, do país, da língua, das auto-estradas, dos túneis ou de qualquer meio material que possa aproximar ou isolar os centros de interesse.

Mas dentro desta dimensão tão ampla de conceber as parcerias, há perguntas que devem ser feitas e às quais se espera uma resposta, senão poderíamos cair na armadilha das grandezas... é tudo tão amplo e multidimensional, interdisciplinarmente denso que fazer um estudo seria trincar o objecto desse estudo, retalhar esta realidade, num corte e costura desenfreado, sem a noção do que é essencial, do nódulo duro, sem conseguir identificar o mínimo denominador comum, e portanto dar significado ao nosso estudo. Atentos aos riscos da generalidade, vamos através de perguntas conduzir a nossa investigação. Um método talvez socrático, mas com os atractivos das coisas simples, Assim, que é que leva organizações diferentes ou iguais a juntarem-se para em colaboração gerir recursos?

Quais são as formas contratuais mais ou menos formalizadas, mais ou menos elaboradas usadas por estas entidades/organizações materializarem estas colaborações?

Quais são os factores que determinam o sucesso de uma colaboração? Ou o que é que faz com que uma colaboração não tenha sucesso? Ou ainda o que é que pode fazer com que uma colaboração com pouco sucesso venha a ter mais sucesso?

Como é que se avalia o sucesso de uma colaboração? Vê-se pelo tipo de resultados atingidos? Pela satisfação das pessoas envolvidas ou pela maior poupança de recursos ou menor despesa perante determinados indicadores financeiros ou económicos?

Ora, a nossa investigação parte do princípio de que a “Porto 2001, S.A” é uma sociedade cujos sócios colaboram com a intenção de alcançar um resultado. Foi sem dúvidas a promoção do projecto “Capital Europeia da Cultura” que levou à criação de uma sociedade anónima cujos principais accionistas/parceiros foram o Estado Português e a Câmara Municipal do Porto.

Em Portugal já tínhamos tido uma experiência similar: o projecto da Expo’98. Menos abrangente que a Capital Europeia da Cultura, porque se limitava a um determinado espaço – um recinto fechado, uma feira, não pretendia requalificar o ambiente de uma cidade inteira.

Vamos neste capítulo tentar explicar a importância de compreender a figura da colaboração, os seus componentes ou elementos, os factores endógenos e os factores exógenos que fazem da colaboração, uma realidade tão complexa e simultaneamente tão frágil, e de difícil abrangência teórica e científica.

Por outro lado, há que fazer uma ressalva relativa à contextualização e que se deve ter presente em todo este estudo, que é o facto de nos posicionarmos voluntariamente perante fenómenos que ocorrem dentro do sector público ou com este relacionado, o que pode parecer um pouco anacrónico na medida em que a colaboração é um expediente reconhecidamente do sector privado, ou do sector que não é público...

Parece, usando uma expressão muito repetida pelos políticos, jornalistas, comentadores de guerra, de jogos e astrónomos, “a quadratura do círculo” - porque na verdade é isto: vamos ver como é que o modelo hierárquico, com regras rígidas e burocrático se consegue ambientar no ecossistema da colaboração que lhe é completamente estranho, não digo, hostil, mas no mínimo antitético. Mas a acreditar em Engel, a síntese resulta da dialéctica entre a tese e a antítese...

2. A COLABORAÇÃO NO SECTOR PÚBLICO

2.1 GOVERNAR OU ADMINISTRAR EM COLABORAÇÃO: O CAMINHO DAS PARCERIAS

Após ter sofrido um sério declínio nos anos 60 e 70, as áreas metropolitanas europeias, experimentaram um crescimento substancial nos anos 80 e 90. Este crescimento esteve directamente relacionado com o surgimento da “sociedade do conhecimento”, baseada na produção e na distribuição de bens intangíveis. Pelo que as áreas metropolitanas tiveram de encontrar formas de adquirir e atrair o conhecimento, a inovação e a cultura em maior medida do que as outras áreas. Assim os melhoramentos feitos nas suas infra-estruturas de transportes e telecomunicações providenciaram um rápido acesso ao mercado global (Font, 1998).

Os anos 90 trouxeram o crescimento urbano das áreas metropolitanas, tanto do Norte da Europa como do Sul. O renascimento da economia urbana coexiste com o aumento do desemprego, do crime, da exclusão social e dos danos ambientais. E como estes problemas estão interligados, mutuamente reforçados, as suas soluções requerem uma abordagem sistemática (Mc Quaid, 1994: 8)

Quando as áreas metropolitanas estão organizadas politicamente em áreas administrativas independentes (Van Den Berg and al., 1993: 3) estes problemas encontram uma solução ao nível metropolitano, mas como em Portugal não há áreas metropolitanas concebidas como centros políticos e administrativos independentes, a resolução dos problemas passará ou pelos municípios individualmente, ou pelo poder regional ou central, ou a nível europeu, ou por privados prosseguindo cada um as suas próprias políticas, sem passar pela área metropolitana.

Em Portugal a estrutura administrativa continua fortemente centralizada. Não há Governos regionais excepto no que à Madeira e aos Açores diz respeito. O centralismo administrativo leva à redução dos patamares ou níveis governamentais a operar nas áreas metropolitanas, e Lisboa não fez nenhuma verdadeira parceria global que envolvesse a prestação de serviços. Há apenas algumas associações de municípios para gerir os resíduos sólidos e o saneamento (Van Den Berg and al., 1995).

A organização em 1998 da Exposição Mundial em Lisboa exigiu o estabelecimento da "Parque Expo 98" uma parceria pública/pública liderada pelo Governo central. Mas os benefícios da coordenação do Governo central e dos dois municípios metropolitanos envolvidos foi presumivelmente limitado. Assim como os custos de agência foram minimizados devido à existência de laços estreitos entre esta parceria e os seus membros (Font, 1998).

Para confrontar esta política os expoentes do managerialismo recomendaram a criação de parcerias entre governos locais, ou entre vários nível de governo e com o sector privado para desenvolver o desempenho político das áreas metropolitanas (Linden, 1995; Osborne and Gaebler, 1992)

De uma perspectiva teórica, a *public choice* propõe a criação de organizações públicas operando em áreas metropolitanas, constituídas por múltiplas empresas dedicadas a servir o mesmo público mas oferecendo diferentes serviços ou bens públicos (Bish and Ostrom, 1973), sendo que a competição em vez da coordenação entre esta multiplicidade de empresas iria criar um eficiente e responsável sistema de governo metropolitano.

Por outro lado o modelo de agência (o principal/o agente) oferece um estudo importante para a análise do impacto das parcerias no desempenho do governo das áreas metropolitanas. De acordo com este modelo as parcerias metropolitanas agiriam como agentes do governo local, regional ou central, que seriam os principais mas que delegariam um certo grau de decisão formal ou informal para que estes pudessem exercer o poder em nome deles (Jensen and Meckling, 1976). Mas a dependência das parcerias metropolitanas dos seus múltiplos principais, cujos objectivos e interesses são frequentemente divergentes, coloca um sério desafio às tentativas para melhorar o desempenho no governo.

A terceira análise teórica das parcerias metropolitanas é oferecida pela política dos modelos de *network*. De acordo com este modelo, estas parcerias são *networks* com corpos públicos e privados interagindo na área metropolitana, influenciando desta forma as políticas públicas (Jordana, 1995).

Mas reconhecimento da importância da abordagem colaborativa e cooperativa das formas de Governo deriva directamente da constatação da falência do Estado

burocrático, no que diz respeito à prestação de serviços e bens públicos e resulta ainda da partilha de conhecimentos ao nível da globalização das informações que é um importante ingrediente para promover as políticas de desenvolvimento, o que acontece em vários países há já uma dezena de anos, como no Reino Unido, nos Estados Unidos, na Nova Zelândia, no Canada, na Austrália, onde várias experiências de colaboração ou de cooperação a vários níveis governamentais foram implementadas e têm sido objecto de Estudo de caso.

Actualmente descrever como é que funciona o “Governo”, num sentido mais lato, a “Administração Pública”, tentar explicar como é que os órgãos do poder executivo estão organizados para prosseguir as suas atribuições só pode fazer-se através da explicação dos mecanismos de tomada das decisões governamentais. Em qualquer domínio da sociedade onde se tomem decisões encontramos formas de cooperação (entre organizações governamentais, entre o Governo e os cidadão e mais recentemente entre organizações governamentais e organizações do sector privado (Teisman and Klijn 2002).

O que é Governar ou administrar? Para prosseguir no nosso estudo podemos de facto adoptar a definição do World Bank (1992): governar é “exercer o poder político para a gestão dos assuntos da Nação”¹⁸

As formas colaborativas ou cooperativas de governo/ de administração implicam então o uso de uma nova noção que é a do governo integrado ou da administração integrada, e que podemos definir da seguinte forma: a administração integrada consiste na gestão dos serviços prestados, promovidos ou patrocinados pelo governo através da integração com outras formas de governo (isto inclui outros departamentos do governo, assim como outros níveis de governo, tal como o governo local, o governo autónomo, o governo central), assim como da integração com outros sectores de produção, como o sector privado, ou o sector cooperativo ou o sector do voluntariado.

¹⁸ A própria literatura aponta para uma falta de homogeneização da definição de “governo/governar”, existe uma multiplicidade de definições, pelo que não há acordo sobre qual é que deve ser adoptada, e ainda, é de realçar que muitas das definições encontradas vão no sentido de implicitamente conterem uma alusão ao conceito de integração no seu funcionamento, põe exemplo, Stoker (1998); Rhodes (1999) e Rhodes (2000). O conceito de integração aparece acoplado ao conceito de governo ou de governação como forma de demonstrar um movimento de colaboração, quer intra, quer extra governamental, com outros sectores. Em vários estudos de caso, esta noção é usada justamente com este valor adicional, em que o governo não aparece sozinho, mas como promotor de alianças entre sectores ou até entre níveis de poder político.

Daqui retira-se o argumento de que dentro do saco “governo/administração integrado(a)” cabem todas as formas de colaboração, de partilha, de divisão de responsabilidade, de reciprocidade e de bi/multilateralidade de ligações entre os vários “actores”- é portanto um termo muito amplo em que é impossível determinar á partida a intensidade das ligações ou das fusões, ou cooperações operadas, tal como se se tratasse de um silo ou depósito de legos, com inúmeras possibilidades de se associarem, juntarem configurando mil e uma figuras que ultrapassam a imaginação...

O que apresentamos como governo ou administração integrado(a) insere-se num conceito ainda mais lato ou abrangente, usado em toda a revisão literária mundial, que é o termo “parceria”/ *partnership* / *partenariat* que numa primeira abordagem quer dizer “sociedade de indivíduos que tem por fim um interesse comum”¹⁹

No entanto compreender a forma como a abordagem através da colaboração deve dar origem a um valor é um elemento essencial para entender os princípios que orientam as formas modernas de governar.

Parece-nos que o termo “parceria”, para além de ser usado frequentemente nos estudos científicos, abrange também as uniões/junções/colaborações/cooperações/coalições entre sujeitos singulares ou colectivos pertencentes exclusivamente ao sector privado, ou seja sem qualquer ligação com o sector público.²⁰

Mas Teisman and Klijn vão mais longe, e dizem “isto não quer dizer que seja fácil realizar um projecto em parceria. Mas teoricamente o termo “parceria” penetrou de facto nos jogos de linguagem dos políticos e dos governantes. Por exemplo, Tony Blair, o Primeiro Ministro do Partido Trabalhista da Grã Bretanha e o seu gabinete referem-se várias vezes ás parcerias para implementar as suas políticas” (Teisman and Klijn 2002).

Mas quais são os aspectos mais importantes que marcam o conceito de “parceria”? O que é que faz deste conceito uma alavanca para formalizar novas formas de política administrativa?

¹⁹ Ver Dicionário da língua portuguesa, 1979, 5ª edição, Porto Editora, Porto, p.1058

²⁰ Pode parecer que o nosso objectivo está para além do sector público. Não é esse o caso, o epicentro do nosso estudo de caso situa-se no sector público, com derivações para o sector privado, como explicaremos, mas não podemos esquecer que as parcerias nasceram e cresceram no sector privado, são um produto da economia de mercado, que posteriormente foi introduzido no sector público, no âmbito da reforma da Administração Pública, Mozzicafreddo, 2001b.

Desde logo, a Teoria da Cooperação aparece para além da separação clássica entre o mercado por um lado e a hierarquia por outro, ou ainda para além do privado e do público, dois extremos que tendem a desaparecer....

É indesmentível que existe uma interdependência entre actores públicos e privados, quer na teoria e quer em estudos empíricos sobre formas de governo, além de que o Governo está cada vez mais dependente dos privados ou das organizações não governamentais para implementar as suas políticas, porque, no fundo as parcerias são uma forma de dar uma nova legitimidade ao Governo: a eficiência do sector privado e o envolvimento da sociedade civil (Kickert, Klinj, and Koppenjan, 1997 e Falconer and McLaughlin 2000 citados por Teisman and Klinj 2002).

Por outro lado, a competição também já faz parte da gestão pública e a cooperação e coordenação passaram a fazer parte das estruturas privadas de gestão (Böttcher 1995 citado por Teisman and Klinj, 2002), ou seja a gestão pública absorveu os aspectos mais marcantes e caracterizantes da gestão privada, apoderou-se das armas desta para vencer o monstro da burocracia: fez uma cruzada em nome da eficiência e da eficácia.

Curiosamente, é de facto visível uma aproximação multipolar entre as formas de gestão pública ou governamental e as formas de gestão privada, e de facto a interdependência entre os dois sectores tem-se tornado muito significativa, levando ao esbatimento das fronteiras, criando uma zona cinzenta entre os pólos²¹.

Isto quererá dizer que o Governo e as suas estruturas de gestão pública recorrem às estruturas cooperativas e eficientes da sociedade civil a fim de implementarem esquemas de parcerias promovendo a sua actividade?

Será correcto concluir que o Governo prossegue a sua actividade gestora de bens e serviços públicos como se de um indivíduo/organização privada se tratasse? De uma forma completamente despojada de pré-conceitos e regras administrativas, livre da sua armadura, receptivo à lei da oferta e da procura?

Será que isso não passa de uma vã ilusão, de um baile de máscaras? Porque o que realmente acontece é que nada mudou: as estruturas governamentais mantêm-se presas

²¹ Ver a teoria do Halo de Edgar Morin (1985). Não é tão incomum pensar na desorganização quando falamos em ordem porque é esta desordem que são as suas correntes entrópicas e neguentropicas que criam esta força centrífuga de atracção de opostos.

aos procedimentos tradicionais baseados na hierarquia e na primazia dos administradores de topo e dos políticos enraizados em procedimentos formais, obedecendo a princípios hierárquicos, como se estes fossem os únicos detentores do saber sobre o que é bom para a sociedade Ocidental.

Na verdade não sabemos... ainda. Será o resultado do nosso estudo de caso que nos irá elucidar, pelo menos em relação ao caso concreto sob análise, em que de facto duas estruturas da Administração Pública ligadas por um vínculo próximo, senão de hierarquia, pelo menos de “tutela”²² aparecem em pé de igualdade para levar a cabo um projecto.

Mas talvez seja possível ainda colocar uma terceira hipótese – um meio termo, um balanço equilibrado entre hierarquia e parceria. Será que se pode pensar numa efectiva combinação entre hierarquia e parceria? (Teisman and Klinj 2002).

Resta-nos enfrentar este dilema., porque no fundo todo o trabalho que iremos desenvolver gira à volta deste dilema: “hierarquia e/ou colaboração”.

Desde logo, no que diz respeito a parcerias governamentais público-privadas estamos ainda no início de uma longa viagem, porque o que realmente acontece na prática é que o sector público recorre à figura do *contracting out* com o sector privado, não cedendo a processos interorganizacionais mais participativos, mantendo os processos internos rígidos e hierárquicos (Teisman and Klinj, 2002), ou seja não se pode falar de administração integrada, porque ambas as partes agem como partes individuais, cada uma dotada dos seus mecanismos e dos seus meios sem que a sua colaboração contratual as transforme numa organização diferente das partes individuais envolvidas. Portanto não resulta daí uma estrutura de colaboração.

No que diz respeito às parcerias dentro do sector público, ou seja quanto a conseguir obter uma efectiva estrutura de parceria com outra ou outras organizações públicas, ultrapassando os limites dos mecanismos hierárquicos, há muitos aspectos que devem ser equacionados:

- Vemos agora várias estruturas governamentais que colaboram com outras estruturas da mesma natureza, mas só agora é que começaram a cooperar entre si, sem que

²² tutela – ver definição na Constituição da República Portuguesa, art 267

essa colaboração signifique necessariamente uma transformação dos métodos ou formas de actuação, portanto também se pode constatar que esta forma de coordenar esforços também utilizou os mesmos procedimentos, regras e princípios de controlo que eram usados em cada organização antes de haver esta junção de esforços. No fundo, pretendeu-se meter dentro da forma da colaboração os velhos moldes usados para fazer políticas tradicionais, ou seja, mesmo aqui não se pode dizer que tenha havido uma verdadeira transmutação do *savoir faire* do sector público em busca da unidade, da partilha em colaboração.

2.2 OS FACTORES CONTEXTUAIS DO APARECIMENTO DAS PARCERIAS

A progressiva escassez de recursos e o exame ou a sindicância pormenorizada das operações governamentais, são dois factores que determinam o aparecimento de novas formas de governar ou administrar os bens públicos, na verdade há que corresponder às exigências cada vez mais profundas da sociedade civil e simultaneamente fazer face à falta de meios, encontrando soluções para atenuar as deficiências ou as falhas: a Instituição “Estado”²³ não pode desaparecer, depois de tantas lutas e guerras para a sua solidificação.

Como Trist (1983) argumentou as questões sociais mais significativas são tratadas no “domínio inter-organizacional” e não podem ser tratadas por nenhuma organização em nome individual porque são demasiado complexas e requerem meios e experiência que não estão ao dispor de apenas uma organização. Na prática, a necessidade de trabalhar recorrendo a um conjunto de organizações já tinha sido reconhecida há muito tempo como sendo uma das características do papel dos gestores do sector público (Friend, Power and Yewlet, 1974; Metcalfe, 1993), mas não era uma forma reconhecida e

²³ Sobre o desaparecimento do Estado ver Artigo de Gomes Canotilho in a Reforma da Administração Pública INA – 2º Encontro, A modernização da Administração Pública Desesperadamente procuram-se compreensões globais capazes de nos fornecer um enquadramento teórico e padrões de orientação no que respeita à justificação dos novos tipos de estatalidade e de novos figurinos modernizadores da administração. Mas esta procura é uma velha obsessão do pensamento político europeu-continental: ser forte nas palavras e fraco nos actos...A preocupação com os conceitos tem prevalecido sobre as soluções. Na verdade, ainda não se conseguiu até hoje encontrar uma coerência e uma sistematicidade aceitáveis para explicarmos os padrões de conduta da política e dos seus actores....A tragédia, o paradoxo do Estado, residem nisto: o Estado é vítima do seu próprio sucesso. Na verdade, o Estado transformou-se em “sucata política” – o Estado degradou-se numa categoria política sem qualidade ética e sem qualidades organizatórias e funcionais...o Estado acabou, a democracia e a política também, porque o padrão regulador, nacional e internacional, é uma complexa rede de organizações, corporações e de informações que não deixa qualquer lugar para uma política estatal assente nos povos e territórios dos estados.... Dizer isto é fácil, mas não basta. (Canotilho, 2001). O Estado não acabou – mas esta afirmação leva a que se exponha com cuidado a problemática dos fins e modos do Estado. Porque é analisando os fins e os modos do Estado que podemos reencontrar soluções de desenvolvimento e crescimento duradouros, capazes de corresponder aos desafios do séc. XXI. Mas a nossa observação de estratégias modernizadoras da Estado e da Administração é mais concreta e tem a ver directamente com o modo como as tarefas e as funções do Estado podem ser desenvolvidas ou prosseguidas. Pergunta: deve a tarefa erguida a uma tarefa pública ser obrigatoriamente prosseguida de forma directa pela própria administração pública? E somos deste modo introduzidos no tema do redimensionamento do Estado, com a ponderação de formas de prossecução de tarefas públicas através de esquemas de cooperação-coordenação com agentes privados, através das parcerias público-privadas internas e comunitárias. O Estado permanece responsável, mas a tarefa pode ser prosseguida e executada com mais eficiência, efectividade e economicidade se se adoptarem novos padrões de organização.

legitimada pelo poder político e pelo poder executivo, havendo muitos pré-juízos em aceitar trabalhar em colaboração com entidades que não tinham o mesmo tipo de legitimidade: a eleição ou o voto do povo. No entanto, há alguns anos atrás, esta concepção multi-organizacional de governar sofreu profundas alterações, passando a ser uma característica essencial dos regimes políticos (Brinkerhoff, 1999; Hambleton, Essex, Mills and Razzaque, 1995; Healey, 1997; Jennings and Ewalt, 1998; Lowndes, 1997). Os incentivos governamentais e as directivas no sentido de tomar iniciativas de colaboração tornaram-se cada vez mais abundantes (Ball, 1999; Jacobs, 1997). Além do mais muitas destas iniciativas enfatizaram a participação das “comunidades”(King, Felty and Susel, 1998; Sarkissan, Cook and Walsh, 1997; Steele and Seargeant, 1999), das empresas de negócios (Glaister, 1999), das Organizações Não Governamentais (Painter, Isaac-Henry and Rouse, 1997). Na verdade, nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Holanda esta forma de colaborar em rede ou em parceria acabou por ser uma moda ferozmente seguida pelo poder local urbano: todas as obras e todos os projectos sociais deviam ser implementados por várias organizações colocadas em sistema de *umbrella* – “guarda-chuva”, levando ao surgimento de uma nova doença, a “colaboração crónica” ou a “parceriatite aguda”.

As localidades (quer urbanas, regionais ou nacionais) de forma crescente começaram a abundar com múltiplas parcerias, até de forma sobreposta, usando vários esquemas, ou várias combinações entre representantes de organizações, quer locais, nacionais ou internacionais (Huxham and Vangen, 2000a²⁴; Stewart, 1998). E estas parcerias representaram um papel muito importante no governo destas áreas, determinando e implementando de facto as grandes directivas políticas. Ora esta é uma forma de governo diferente daquelas formas de governo por órgãos directamente eleitos (Jacobs

²⁴ Note-se que criar parcerias, trabalhar em colaboração, por exemplo, como por exemplo juntar dois níveis de governo, o local e o central para lançar um projecto de renovação urbana, não significa de *per si* que seja um êxito, só porque efectivamente se juntaram para atingir um objectivo. Na realidade as coisas não são bem assim, e podemos retirar muitas lições sobre esta matéria nos vários papers escritos com a colaboração de Huxham (por exemplo, Eden, Huxham and Vangen, 1996; Huxham and Vangen, 1996, 1998^a, 1998b, 2000a, 2000b, 2000c; Vangen and Huxham, 1999, em que esta Autora demonstra através dos estudos de casos que não pode haver um entendimento ou uma interpretação sobre o funcionamento das várias formas de governo em colaboração – a vantagem colaborativa – ou melhor o resultado que se pretende obter ao formalizar ou efectivar uma parceria é muito difícil de obter na prática, por vezes impossível, porque logo à partida há dois focos que podem influenciar seriamente a habilidade da parceria ou do trabalho em colaboração de forma negativa, impedindo que elas possam de facto produzir os seus efeitos potenciais: a complexidade estrutural e a diversidade. Por isso há que procurar em cada parceria ou colaboração as razões que fazem com que ela funcione com sucesso ou não.

1997; Painter, Isaac-Henry and Rouse, 1997). Os argumentos para que inevitavelmente no futuro, o futuro será partilhado e exercido desta forma foram expostos por Bryson and Crosby (1992).

Os Governos respondem a estas condições adversas através da introdução de várias novas formas organizativas de estruturas inter/intra agenciais, *networks*, parcerias mais ou menos formalizadas, acompanhadas de diferentes procedimentos administrativos. Estas novas condições e as respostas dadas estão bem documentadas através do levantamento de várias questões como, a questão da liderança ou direcção (Williamson, 1985, 1996, Kooiman 1993), da responsabilidade (March and Olsen, 1996) da privatização e das várias formas de *contracting out* (Savas, 1987, Boorsma, 1994), da avaliação do desempenho organizacional (Halachmi and Bouckaert, 1996) do *reengineering* e da transformação do sector público (Halachmi, 1996)

As economias estagnadas e as exigências orçamentais que muitos países enfrentam, sustentam que se deve aumentar a produtividade pública, como forma de os governos se adaptarem às mudanças que derivaram necessariamente do conceito de globalização (Boorsma and Halachmi, 2000), por outras palavras, os governos devem dar resposta à sua situação doméstica de forma a poder fazer frente aos desenvolvimentos externos.

A nova ordem mundial exige uma reflexão sobre o papel do Estado: estamos a falar da reinvenção do sector público. Perante o desafio da economia pós-industrial global onde a concorrência passou a ser um fenómeno mundial, o Estado e as outras Entidades Públicas servidoras do utente/cliente vêm-se obrigados a programar a sua reestruturação para corresponder ao imperativo da “globalização”. A necessária reestruturação passa por um redimensionamento interno e externo a nível económico dentro dos parâmetros da União Europeia. O peso do endividamento público e da tributação devem ser reduzidos (a zero) e por outro lado, os níveis de benefícios resultantes da despesa pública devem ser elevados ao máximo. Neste sentido, a nível comunitário, onde Portugal directamente se integra, importa levar a cabo a agenda da reforma económica dos 15 Estados da União Europeia, através do pacto de estabilidade e crescimento entre os Estados-membros a fim de evitar desequilíbrios macro-económicos.

Em Portugal, não é possível haver mais Estado, pelo que a redimensão do Estado passa pela redistribuição das funções dos diversos actores: o Estado deve procurar outros

parceiros para partilhar aquilo que é menos da sua competência e fazer apenas o que pode fazer ou o que faz melhor, devolvendo o que não consegue fazer.

Em Portugal o fenómeno das parcerias publico-privadas surge a partir da década de noventa como forma de implementar investimentos em infra-estruturas, fazer a gestão de actividades da responsabilidade da Administração Pública sem recorrer às receitas do Estado, prosseguindo os objectivos de desenvolvimento do País em complementaridade com os financiamentos dos programas da União Europeia no âmbito do Quadro Comunitário (QCAIII).

Como foi referido por Halachmi (1996), agora, mais do que nunca, a produtividade de cada governo vai influenciar directa ou indirectamente a forma como as suas empresas e os seus cidadãos vão ou poderão competir no mercado global

Taket and White (2000) citam o trabalho de Gray (1996), que identificou a existência de sete factores que explicam as razões que levaram à criação daquilo que ele chama de alianças e de trabalho multi-agencial:

- As rápidas mudanças económicas e tecnológicas
- Declínio da taxa de crescimento e o aumento da competitividade
- A interdependência global
- Esmatimento das fronteiras entre os negócios e o governo
- A redução de meios financeiros para suportar as políticas sociais.
- A insatisfação com os processos legais para resolver problemas complexos
- Diferentes concepções acerca dos riscos ambientais

As respostas à mudança das condições têm sido muito diversas.

No sector privado temos visto a existência de colaboração entre empresas sob as formas de alianças estratégicas, *joint ventures*, parcerias e outras formas de *networks*. Talvez a forma mais fraca de colaboração tenha sido aquela que diz apenas respeito à partilha de recursos através da utilização de consórcios em que a partilha se limita à troca de informações, mas as possibilidades são ilimitadas como veremos à frente.

3. OS OBJECTIVOS DAS PARCERIAS

Prosseguindo o interesse de cortar com os gastos, os políticos eleitos muitas vezes querem ver coordenação em vez de competição entre as organizações do sector público. Claro que os gestores de topo das organizações do sector público podem estar motivados por instintos de sobrevivência ou pela construção de impérios pelo que podem escolher competir pela alocação de recursos públicos em vez de trabalhar ou cooperar em aliança. (Heymann 1987) citado por Joyce (2000).

O trabalho em parceria por agências públicas deve ser encorajado pelos governos nacionais a fim de evitar a duplicação e o desperdício. Isto pode ver-se principalmente nos casos dos ministérios. As parcerias entre os ministérios podem ser estabelecidas para eliminar a duplicação de actividades. Economizar na divisão de tarefas deve também ser procurado. Por exemplo, partilhar pontos de acesso para o público, não só torna a vida mais fácil ao público que procura uma informação ou requer um serviço, como também corta nas despesas das organizações em parcerias (Joyce 2000).

Mas as parcerias também podem ser a resposta a situações de competitividade. Uma grande parte do sector público ficou muito mais exposto a pressões competitivas no final dos anos 80 e princípio dos anos 90. Uma forma de lidar com a competição foi diferenciar as actividades de uma organização em relação a outras (Joyce 2000).

As parcerias podem ser motivadas no desejo de aceder a fundos e outros recursos. Substanciais somas de dinheiros públicos têm sido disponibilizadas com base em leilões competitivos e consórcios têm sido formados para fazer licitações. Por exemplo os fundos para a regeneração oferecidos nesta base têm sido usados por parcerias entre públicos/privados e sectores do voluntariado. As provisões de dinheiros públicos para trabalhar em parcerias têm sido um grande incentivo para as organizações do sector público em procurar parceiros no sector privado. Os gestores do sector público têm-se queixado repetidas vezes dos cortes orçamentais e da falta de dinheiro para novas iniciativas. O desejo de aceder a fundos adicionais tem levado os gestores a explorar novas ideias para aceder a fundos governamentais, e para desenvolver novas perícias para por em conjunto pacotes de propostas baseadas em parcerias. Mas as provisões de dinheiros públicos tem sido um incentivo para empresas do sector privado considerarem aproveitar o potencial das actividades em parceria com o sector público (Joyce 2000).

Mas as parcerias podem ser vistas como uma via de catalizar a acção da comunidade e isto pode ser visto como uma forma de conseguir poupanças para o público.

Assume-se que, em vários materiais publicados sobre o assunto, trabalhar em conjunto envolve conjugar/juntar recursos e usar esses recursos de forma mais eficiente. Aliás o tipo ideal de parceria seria aquele em que se conseguisse obter sinergia através da junção de recursos, ganhando acção cooperativa, evitando duplicação de recursos, ou seja, cujo o resultado fosse superior à soma das suas partes.

Deve haver um requisito para as partes em comprometerem-se no desenvolvimento de uma agenda para juntas ou coordenar a sua acção, porque como sugere AMA (1994), de outra forma organizações independentes podem trabalhar juntas sem dividirem ou compatibilizarem os seus fins ou propósitos.

A vontade de influenciar e de ser influenciado, a vontade de prescindir de algum controlo em troca de uma maior oportunidade de conseguir objectivos em conjunto – Bailey (1995) refere em especial que no trabalho de regeneração urbano, está implicada a necessidade de concordar numa agenda de trabalho, que deve ser interpretada pelas partes como a expressão de uma estratégia.

Joyce estudou a estratégia no sector público (Joyce 2000) e diz o seguinte “espera-se que as organizações do sector público recorram ao uso de parcerias para aumentar a sua economia, eficiência e eficácia”. Os governos dos vários países da Europa, América e Austrália encorajam o trabalho em parceria porque foi uma forma encontrada para resolver problemas complexos e ainda para conseguir melhorar e incrementar, quer a prestação de serviços públicos, quer o próprio fornecimento de bens públicos.

Quando falamos de parcerias no sector público, referimo-nos a coligações alargadas de organizações de serviços públicos formadas com o compromisso de trabalhar na definição/ identificação e resolução dos problemas de toda a comunidade, através da conjunção e partilha de objectivos. As parcerias foram implementadas para promover os vários fins públicos, o bem-estar social, a justiça, a segurança, através da promoção da habitação social, da qualidade de vida, das políticas de saúde, das medidas de apoio à terceira idade, do combate à criminalidade, à toxicodependência, para a captação e o uso de dinheiros públicos a fim de promover a regeneração das localidades. Mas as parcerias também podem ser usadas para prestar serviços regulares de forma efectiva,

como aumentar a coordenação da saúde e dos serviços sociais e juntar os serviços pertencentes a várias autoridades locais na prossecução dos interesses da economia. Ou seja, não são apenas um fenómeno accidental, um expediente usado para responder a um projecto/política pontual e com vida limitada no tempo, até à concretização ou até ao esbanjamento dos fundos que lhe eram destinados. As parcerias podem ser um instrumento normal/regular/permanente/efectiva de acção política.

As parcerias são essenciais para a reestruturação do sector público, porque o surgimento de novas questões ligadas às necessidades sociais obriga a que se façam novas parcerias com o sector privado, e o sector do voluntariado. O trabalho das parcerias é agora necessário se o sector público existe para servir o público e promover o bem-estar da comunidade. Este é um motivo muito forte – este *ethos* do serviço público. Há um compromisso muito forte para promover os interesses do público. Isto traduz-se em novas actividades para os chefes executivos do sector público: partilhar a liderança, partilhar ideias, ser criativos, acertar agendas e objectivos para alcançar não só metas na partilha de actividades a curto prazo, mas também a médio e longo prazo (Joyce 2000).

4. FORMULAR UMA DEFINIÇÃO DE COLABORAÇÃO E DE TRABALHO EM PARCERIA PARA FINS DE INVESTIGAÇÃO

Depois de caracterizar os factores contextuais que levaram ao aparecimento e à implementação de formas complexas de colaboração, através da junção de recursos e esforços para alcançar determinados objectivos, um dos objectivos da nossa análise é precisamente tentar encontrar uma definição do que é a colaboração ou o trabalho em parceria. Apesar de reconhecer que uma definição só está completa quando, além de explicar um conceito ou conjunto de conceitos na sua aplicação prática, também serve como definição legal/normativa.

Ora, em primeiro lugar, vamos tentar, por razões metodológicas, dar uma definição de colaboração ou de trabalho em parceria através da sua descrição fenomenológica, ou seja, como uma realidade que acontece e suscita várias questões que devem ser explicadas, deixando a vertente legal/normativa para outra parte do nosso trabalho.

O que é de facto a colaboração? Toda a colaboração resulta numa parceria? O que é uma parceria? A definição de parceria pode ser encontrada? Deve ser encontrada? Esta é a pergunta que se coloca quando numa perspectiva simplista ou reduccionista quando tentamos definir o nosso objecto de estudo. Existem à partida duas razões muito fortes que nos deveriam demover deste intento: primeiro não há uma definição de “colaboração”, porque o termo “colaboração” é polissémico e segundo porque sendo um termo complexo, construído, plural, edificado com o recurso a outros elementos singulares, básicos, também correctamente e de forma essencial o nosso objecto de estudo. Mas se de facto a “colaboração” não é o nosso ponto de partida, é no entanto um ponto de chegada referencial porque é a manifestação do fenómeno, é o modo como o produto se tornou efectivo. Ora se pretendemos estudar o modo como duas ou mais entidades colaboraram para a obtenção de um objectivo comum e se este objectivo foi alcançado ou não, então estudamos o mecanismo da colaboração: como, porquê, quando, com que recursos, de que modo – o que acaba por ser uma forma de descrever uma organização múltipla, a que podemos chamar de parceria. Com estas deduções, cabe-nos encontrar apoio na literatura para prosseguir.

Não há consenso à volta de uma definição do termo parcerias. Ling (2000) diz que a variedade de comentários existentes sobre parcerias por parte de Académicos e não Académicos equivale a uma anarquia metodológica e a um caos de definições.

Ainda a este propósito Mc Quaid deixa um aviso, a sinergia que resulta das formas de parcerias leva-nos a ter suspeitas perante as definições. Este conceito inspirou-se numa miríade de locais e de circunstâncias (Mc.Quaid, 2000:11). As definições são por isso inúmeras e como tais, cada uma delas, são meras aproximações e por isso fonte de suspeita.

Neste sentido, existe uma série infinita de actividades em parceria, pelo que o método para definir ou para explicar as parcerias está limitado apenas pela imaginação (Lyons and Hamlin 1991, 55).

Não obstante não seria avisado cientificamente apelar ao universo imaginário para definir o nosso objecto de estudo, por isso ainda que tendencialmente indefinível devido à sua amplitude, por curiosidade vamos apontar algumas definições mais reiteradas na revisão literária sobre o assunto.

Huxham (2000) aponta para uma enorme categoria de termos usados para descrever o trabalho trans-organizacional ou trans-sectorial (também designado mais à frente por trabalho multi-organizacional ou multi-sectorial), tais como: aliança, colaboração, cooperação, *networking*, e trabalho em conjunto. E esta autora ainda diz que não há diferenciação no uso destes termos, porque todos eles, “parcerias”, “colaboração”, “coordenação” se referem a uma enorme categoria de actividades em conjunto, desde simplesmente trocar informações em planos separados, até prestar serviços e desenvolver actividades numa organização em parceria, passando pela delegação ou integração de funções que podem envolver um elevado grau de confiança (e talvez um risco considerável) por parte das organizações ou das agências envolvidas.

De acordo com Himmelman, a colaboração é o veículo para o desenvolvimento da estratégia para as parcerias multi-organizacionais, ou seja para as parcerias que envolvem várias organizações. Assim diz este autor que para perceber o que são parcerias multi-organizadas torna-se essencial definir em primeiro lugar o termo colaboração. A colaboração é definida como sendo a função de trocar informação, alternar actividades, partilhar recursos e desenvolver a capacidade de outras

organizações ou indivíduos para obter benefícios mútuos a fim de prosseguir um objectivo comum (Himmelman, 1996: 28).

Mas este autor vai mais longe na definição de colaboração, na medida em que contrapõe este termo com outros termos como *networking*, coordenação e cooperação que muitas vezes são usados de forma indistinta, como se da mesma realidade se tratasse. Himmelman vem precisar então que a colaboração é estrategicamente escolhida para processo de transformação de relações de poder, que são muito mais avançadas em comparação com o *networking*, a coordenação e a cooperação, na medida em que aquela diz respeito á obtenção de um processo contínuo de compromisso e de complexidade. Assim seria mais apropriado falar de colaboração quando nos referimos a uma parceria multi-organizacional porque as outras noções referem-se a relações muito mais informais. E ainda por outro lado, há três noções que podem justificar o termo colaboração, que são: a sinergia, a vantagem colaborativa, e inércia colaborativa²⁵.

Hudson and al. (1997, 1999) propõem um *continuum* nas actividades das parcerias, um movimento que vai desde o isolamento até ao encontro da comunicação, da colaboração e da integração. Estas fases no *continuum* da parceria também caracterizadas como sendo variações na maturidade e nos contactos entre estruturas ou organizações; no grau de convergência entre os objectivos e os interesses dos parceiros da organização; nos níveis de comunicação e de troca entre os participantes em todos os níveis das organizações parceiras.

Ling (2000) identifica quatro dimensões chave através das quais as parcerias podem ser comparadas: os seus parceiros ou membros; as ligações entre os membros; a escala e as fronteiras da parceria; e o vasto espaço contextual em que as parcerias operam.

Hutchinson and Campbell (1998, 9) fizeram uma tentativa de juntar tudo o que havia na literatura sobre este assunto e retirar daí os traços que entenderam como essenciais para construir um conceito de parcerias, e retiraram as seguintes conclusões:

- as parcerias juntam uma coaligação de interesses que provêm de vários sectores e que visam gerar um acordo.

²⁵ Estes são conceitos que encontramos também com frequência nos trabalhos de Huxham e cujo significado iremos apresentar quando falarmos de avaliação da colaboração, porque estes conceitos estão directamente relacionados com os resultados *outcomes* e *outputs* da Colaboração.

- as parcerias têm objectivos comuns e uma estratégia para os alcançar
- as parcerias partilham riscos, recursos e capacidades
- as parcerias concretizam benefícios mútuos e sinergia

Glendinning and Clarke (2000) argumentam que a falta de uma definição específica é que torna precisamente as parcerias uma forma organizacional de gestão cuja a flexibilidade, responsabilização e adaptabilidade são ideais para as exigências da sociedade contemporânea.

Lewis and Glennerster (1996:168), que acompanharam a reforma da saúde, nomeadamente a colaboração entre o serviço de saúde e os serviços sociais durante os anos 90 no Reino Unido, também concluíram que apesar das directivas extensivas sobre a política, do controlo apertado e da coerção exercida em relação aos orçamentos gastos, a falta de um modelo único, standard de parceria entre estes dois sectores revelou-se vantajosa porque as actividades em colaboração permitiram que se reflectissem as circunstâncias locais, as necessidades os acordos relativamente aos objectivos comuns e continuou apropriado em relação à experiência e aos níveis de confiança existentes entre os parceiros locais.

Warren, Rose and Bergunder (1974:16) definiram a colaboração como sendo uma estrutura ou processo de decisão concertada onde as decisões e acções de duas ou mais organizações são tomadas em simultâneo em parte ou no todo depois de terem sido deliberados alguns ajustamentos entre cada uma das partes. Esta pretende ser uma base conceptual mínima a partir da qual uma visão e objectivos comuns podem ser construídos, em que pode haver uma junção de estruturas organizacionais e serem implementadas estratégias desenvolvidas: a partilha ou a troca de recursos e de informações; funções de organização e de gestão integradas, a possível emergência de outras identidades, o que é uma contingência, mais do que um traço característico das parcerias ou da colaboração.

Depois deste percurso pela literatura concluímos que em rigor não é uma definição do termo parceria que devemos procurar: o que interessa é de facto compreender porque é que este termo se refere a uma realidade extremamente complexa e multidisciplinar.

Por isso propomos o descomplexificação deste termo recorrendo ao levantamento das suas componentes essenciais.

Assim simplificando, vamos assumir que “parceria” quer dizer “colaboração”. Em parceria ou em colaboração para nós são expressões sinónimas. Aliás os Autores que temos estudado também usam de forma indistinta estes dois conceitos, ou então usam o conceito de colaboração para definir “parceria”. E independentemente de termos visto que não há homogeneidade na terminologia, há aspectos cuja compreensão é essencial para compreender exactamente a realidade que estamos a estudar.

Assim o percurso de análise bibliográfica que propomos é o seguinte: depois de concluir que há muitas definições de parcerias, mas que todas estas definições passam pelo conceito de “colaboração” (mais ou menos intensa, dentro de um ou vários sectores, relativamente a várias áreas sociais ou preocupações sociais, mais ou menos formalizada, mais ou menos estruturada, etc...), como forma de conseguir um novo modelo de gestão e de resolução de problemas estruturais ou conjunturais da sociedade, um sistema vivo com uma “sinergia” que entre outros efeitos, transforma os *inputs* em *outputs* e *outcomes*, que tem o nome de *best value* cuja medição ou avaliação é essencial para medir a eficiência/eficácia deste mesmo sistema. Completamos o circuito teórico que nos vai permitir fundamentar o nosso estudo de caso.

4.1 O CONCEITO DE COLABORAÇÃO

A colaboração - é desde logo fundamental. A colaboração é um termo muito amplo na medida em que pode ser sinónimo de coordenação, de coaligação, de cooperação ou pode referir-se à colaboração propriamente dita – ou seja pode ser entendida quer em sentido evolutivo ou de intensidade na comunhão de vontades a fim de prosseguir o mesmo objectivo, quer como um suporte para a formalização mais ou menos construída de um acordo de vontades. A colaboração em todos os sentidos, pode ser uma mera troca de informações ou pode ser uma fusão de meios e recursos para atingir um fim.

Mattessich, Murray-Close and Monsey, (2001) estudaram a colaboração, nomeadamente as razões da intensificação da colaboração entre os vários níveis de Governo e as organizações da comunidade, nos últimos 50 anos do Século XX e concluíram que este conceito é complexo e não tem na investigação uma aplicação linear, aparece em muitos estudos com significados diferentes, tendo o seu uso levantado muitos problemas de interpretação. Muitas vezes fala-se de cooperação e coordenação atribuindo-lhes o sentido de colaboração, mas estes três termos são diferentes.

“Colaboração” é uma relação bem definida entre duas ou mais organizações com benefícios mútuos para as partes, a fim de concretizar objectivos comuns:

- Esta relação inclui um compromisso e objectivos mútuos;
- É uma estrutura desenvolvida em conjunto onde as responsabilidades são também partilhadas;
- Mútua autoridade e mútua responsabilidade pelo sucesso;
- Com divisão de recursos e de recompensas.

Winer trabalhou nesta investigação e construiu esta definição a partir de várias definições que encontrou em estudos, além de estabelecer os vários aspectos em que a colaboração difere quer da coordenação, quer da cooperação:

A Cooperação - é caracterizada por relações informais que existem sem que tenha sido definida uma missão em conjunto, uma estrutura ou planeado um esforço. A informação é partilhada à medida das necessidades e a autoridade restringe-se a cada uma das

organizações, por isso não existe virtualmente nenhum risco. Há separação de recursos e de recompensas.

A Coordenação - é caracterizada por ser uma relação mais formal e um entendimento quanto a missões compatíveis. É requerido algum planeamento e divisão de papeis, e os canais de comunicação são pré-estabelecidos. A autoridade continua a pertencer a cada uma das organizações, mas já há alguma partilha de risco pelos participantes. Os recursos são disponibilizados pelos participantes e as recompensas são conhecidas por todos.

A Colaboração conota uma relação mais duradoura e penetrante. A colaboração coloca organizações que previamente estavam separadas para uma nova estrutura que tem um profundo compromisso com a missão. Esta relação requer planeamento e canais de comunicação bem definidos, e que vão operar a vários níveis. A autoridade é determinada pela estrutura em colaboração. O risco é muito maior porque cada um dos participantes contribui com os seus próprios recursos e reputação pessoal. Os recursos são juntos ou são administrados em conjunto e os produtos são divididos pelas partes.

Vamos comparar cooperação, coordenação e colaboração:

Quadro 8: cooperação, coordenação, colaboração

Elementos essenciais	Cooperação	Coordenação	Colaboração
VISÃO E RELACIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> - As bases da colaboração são usualmente individuais mas podem ser mandatados por um terceiro; - A missão organizacional e os objectivos não são levados em consideração; - Há interacção na medida do que é necessário, mas continua a ser uma relação indefinida 	<ul style="list-style-type: none"> - As relações individuais são suportadas pelas organizações que as representam; - As missões e os objectivos das organizações individuais são revistos para se compatibilizarem; - A interacção existe usualmente á volta de um específico projecto. 	<ul style="list-style-type: none"> - O compromisso da organização e dos seus líderes está para além dos seus representantes; - Uma nova missão e objectivos são criados em comum; - Um ou vários projectos são desenvolvidos com resultados a longo prazo.

<p>ESTRUTURA, RESPONSABILIDADE</p> <p>E</p> <p>COMUNICAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> - As relações são informais; cada organização funciona separadamente; - Não é requerido nenhum planeamento em conjunto; - A informação é usada conforme é necessitada 	<ul style="list-style-type: none"> - As organizações envolvidas assumem diversos papéis, mas funcionam relativamente de forma independente umas das outras - Alguns projectos específicos devem ser planeados; - Os papéis da comunicação são estabelecidos em canais definidos e criados por interacção 	<ul style="list-style-type: none"> - Uma nova estrutura organizacional e/ou claramente definida e são criados papéis interrelacionados que constituem uma divisão formal de trabalho; - Mais planeamento é requerido, o que inclui desenvolver estratégias em conjunto e avaliações dos sucessos em termos do impacto nas necessidades daqueles que servem; - Para além dos papéis da comunicação e dos canais em interacção, muitos níveis da comunicação são criados como informações claras, como pedra angular do sucesso.
<p>AUTORIDADE</p> <p>E</p> <p>RESPONSABILIDADE</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A autoridade fica somente nas organizações individuais; - A liderança é unilateral e o controlo é central; - Toda a autoridade e responsabilidade ficam nas organizações que actuam independentemente 	<ul style="list-style-type: none"> - A autoridade fica nas organizações individuais, mas há coordenação entre os participantes; - Existe alguma partilha na liderança e no controlo; - Alguns riscos são partilhados, mas a maior parte da autoridade e da responsabilidade recai sobre as organizações individuais 	<ul style="list-style-type: none"> - A autoridade resulta do da colaboração equilibrada das organizações individuais que têm conveniência em realizar os objectivos; - A liderança está dispersa, e o controlo está mutuamente dividido; - O mesmo risco é dividido por todas as organizações na colaboração
<p>RECURSOS</p> <p>E</p> <p>RECOMPENSAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Os recursos (horas de trabalho, dinheiro e capacidades) são separados servindo as necessidades das organizações individuais 	<ul style="list-style-type: none"> - Os recursos são conhecidos e podem ser avaliados por outros para fazer um projecto específico; - As recompensas são mutuamente reconhecidas 	<ul style="list-style-type: none"> - Os recursos são juntos e considerados em conjunto para um esforço a longo prazo que vai ser gerido pela estrutura em colaboração; - As organizações partilham os produtos; há mais trabalho feito em conjunto do que em separado

Adaptado dos trabalhos de Martin Blank, Sharon Kagan, Atelia Melaville, and Karen Ray.

5. A TIPOLOGIA DAS FORMAS DE COLABORAÇÃO OU DE PARCERIAS

- Sob que formas podem aparecer as parcerias? Ou melhor, que formalidades são necessárias para obter um modelo de parceria?

Mas também podemos perguntar se existe uma tipologia de parcerias, um catálogo, uma tipificação bem determinada de modelos que simplesmente se vão adaptando às necessidades das organizações que fazem parte do sector público, ou então das organizações que querem agir em parceria com alguma organização ou indivíduo pertencente ao sector privado ou/e ao sector do voluntariado?

As parcerias podem ser formalmente estruturadas com contratos assinados onde estará explícito como é que os parceiros deverão trabalhar juntos.

Mas as parcerias podem ser informais, ou apresentar um grau variável de formalização/formalidade/contratualidade, explicitando de forma mais ou menos pormenorizada os direitos e deveres de cada parceiro e o uso dos recursos sob a forma conjunta.

Mas como é que as partes se associam ou juntam criando uma parceria? desde logo, existe uma multiplicidade de formas usadas na implementação de parcerias. Taket and White, estudaram o fenómeno das parcerias mas quiseram apresentá-lo sob uma forma dinâmica, enquadrando-o no contexto da relação de agência, aliás situando-o numa relação dinâmica interactiva entre várias agências, aquilo que chamam de trabalho em multi-agência. Assim apresentaram um catálogo contendo várias formas sob o nome de *Models of Multi Agency Working* (Taket and White 2000: 20-36). Apesar desta plêiade de termos ser usada para descrever diferentes formas de organização entre agências, isto é diferentes formas assumidas pelas parcerias, não houve muito rigor, nem foi imposta nenhuma disciplina consistente pelos autores para a sua utilização, no entanto é um valioso contributo para a nossa análise porque ainda incrementa a noção que temos da existência de uma vastidão de conceitos e de formas, assim:

- *Joint planning* (planeamento em conjunto)
- *Joint working* (trabalho em conjunto)

- *Coordinated working* (trabalho coordenado)
- *Collaboration* (colaboração)
- *Coalition* (coligação)
- *Partnership* (parceria)
- *Alliance* (aliança)
- *Co-management/ joint agency* (co-gestão/ agências em conjunto).
- *Outsourcing/contracting-out*
- *Networks*
- *Task forces* (grupos de trabalho)/ *Advisory groups* (assessoria)
- *Intersectorial collaboration* (colaboração inter-sectorial)

Joint planning (planeamento em conjunto)

Descreve a situação onde várias partes estão envolvidas a fim de planearem ou gerirem determinada estratégia, mas a implementação propriamente dita é uma fase que vai ser desenvolvida de forma independente por cada uma das partes.

Higgins and al (1994) and Leathard (1994) concluem que o *joint planning* provou ser notoriamente difícil na sua implementação na medida em que as agências envolvidas no planeamento em conjunto apresentavam diferentes filosofias organizacionais, diferentes objectivos e diferente gestão de culturas, por isso o que era planeado em conjunto dificilmente podia vir a ser implementado, ainda que por cada uma das partes individualmente.

Joint working (trabalho em conjunto)/ *Co-ordinated Working* (trabalho coordenado)/ *Collaboration* (colaboração)/ *coalition* (coligação)/ *partnership* (parceria)/ *Alliance* (aliança)

É um conjunto de situações em que uma multiplicidade de partes está envolvida, não só para planear ou gerir estratégias, como também para implementar e pôr em prática decisões em conjunto. O trabalho coordenado, a colaboração, a coligação, a parceria, as

alianças são vários termos usados para descrever este esforço em conjunto no sentido de desenvolver uma determinada estratégia.

Existe muita literatura no campo da saúde e da segurança social acerca destas formas organizacionais, e neste contexto, Higgins and al.(1994) e Leathard(1994), fizeram notar que tal como o *joint planning* (o planeamento em conjunto), o *joint working* (o trabalho em conjunto) é muito difícil por causa da existência de várias filosofias organizacionais, objectivos, políticas de gestão e culturas profissionais.

Não obstante, perante a identificação de factores que criam barreiras ao trabalho em conjunto, Higgins and al. (1994) continuaram a trabalhar a fim de encontrar factores promotores da colaboração, factores que facilitem a co-acção entre agências ou partes individuais.

Descobriram que a existência de determinados factores ou condições podia promover, incentivar a coesão e beneficiar a colaboração:

- a) o facto de haver uma só estrutura organizacional;
- b) a dedicação em conjunto a um só projecto líder;
- c) a descentralização no controlo dos recursos;
- d) e ainda a existência de um orçamento comum.

Co-Management/ Joint Agency

Estes dois termos determinam uma situação diferente do grupo anterior, porque visam a explicar a co-gestão e a junção de agências/ou partes individuais que actuam em conjunto porque estão ligadas a uma organização especial. Portanto são partes que se juntam para promover determinado trabalho mas por si também já são partes de outras agências ou organizações. Este tipo de situação, cria acordos particularmente complexos, na medida em que algumas partes têm responsabilidades para com duas ou mais organizações diferentes, que é o que acontece com a duplicação de mandatos de algumas organizações públicas, levando a situações caricatas de prossecução de interesses contraditórios ou conflituais pela mesma entidade.

Para ultrapassar estas situações anacrónicas, e verificando que a sobreposição de papéis pode levar a casos de conflitualidade na própria organização, Prystupa (1998), citado

por Joyce, apresenta um estudo de caso que procura identificar estratégias usadas para ultrapassar resistências na co-gestão. Prystupa assinala que existe uma considerável variação nas diferentes formas organizacionais das agências em conjunto, e algumas destas formas envolvem a criação de um Conselho de Administração em parceria cujos membros são pertencentes às diferentes organizações envolvidas (por exemplo, podem pertencer a diversas áreas como é o caso do sistema de saúde *Health Action Zones* criada em 1998 no Reino Unido). É comum que simultaneamente, os empregados de um conjunto de agências criado pertençam a outra organização, e enquanto outros pertencem apenas aquele conjunto. Claro, que esta situação de sobreposição de situações e de vínculos pode levar à absorção de agências por outras, mas esta é uma questão que extravasa da nossa análise.

No entanto Kanter e Corn (1994) identificaram seis factores que podem evitar problemas quando na fusão de organizações:

- Desejo de estabelecer relações mais estritas entre as partes.
- A compatibilidade negocial, com a perspectiva de obter mais lucros ou benefícios.
- A vontade de fazer investimentos em determinadas aquisições mas permitindo ou, mantendo uma autonomia operacional entre as partes.
- A comunicação baseada no respeito mútuo.
- O efectivo sucesso negocial
- E o decurso do tempo, torna as relações mais fortes e estreitas.

Por outro lado, Argyris (citado por Joyce) sublinha que as diferenças culturais não são automaticamente causa de tensões entre as partes. Não obstante é reconhecido que podem ser responsáveis pelo surgimento de dificuldades. Mas estas dificuldades podem ser causadas por outros factores contextuais, que extravasam das referidas diferenças culturais (Argyris, 1990).

Outsourcing/ Contracting-out

O *Outsourcing* e o *contracting-out* são entendidas como formas de trabalho multiagencial onde as funções ou tarefas requeridas por uma organização são desenvolvidas por trabalhadores de organizações separadas, sob a forma de contrato,

licença, ou *franchise*. Estas formas de trabalhar em conjunto, são usadas, quer pelo sector privado, quer pelo sector público.

Estas formas de contratação foram introduzidas de uma forma igual e generalizada no sector público na Europa, na América do Norte e na Austrália.

Walsh and al.(1997) fizeram um estudo pormenorizado sobre o uso da contratação ou de instrumentos contratuais no sector público do Reino Unido, e compararam esta experiência com a de outros países, tendo concluído que o recurso a contratos/*franchising* ou outras construções contratuais mais ou menos elaboradas não são a solução para a gestão dos serviços públicos. Na verdade, estas formas de contratação são antes a chave para abrir a porta de todo um novo mundo de problemas que mais cedo ou mais tarde terão de ser geridos (Walsh and al.(1997:201).

Estas conclusões levantam questões importantes de análise, porque, se compararmos esta situação com o que se passa no campo das parcerias públicas/privadas, vemos que esta forma de ver a contratação como uma fonte de complicações e de problemas é precisamente inversa à necessidade que as partes do sector público e do sector privado quando se juntam em parceria têm de clausular todas as questões emergentes com a finalidade de evitar conflitos no futuro. Há esta reconhecida necessidade de elaborar contratos que vinculem as partes ao seu cumprimento pontual, que prevejam mecanismos de responsabilização ou responsabilidade contratual em caso de incumprimento (culposo ou não). No fundo é como que uma forma de aumentar a confiança inter-partes.

Mas, pelo contrário também se pode argumentar que o facto de haver necessidade de assinar contratos pormenorizados com cláusulas penais ou de responsabilidade demonstra que não existe confiança entre as partes. E se não existe confiança, o que é que leva os privados a fazerem parcerias com o sector público?

De salientar em Portugal, Sousa (2001), que não fala do nível de confiança entre os contratantes mas utiliza o termo “risco”; assim as parcerias seriam diferentes em função do nível de risco que o sector privado está disposto a assumir, ou dito de outra forma, de acordo com o grau de envolvimento do sector público no financiamento e na gestão dos projectos de investimento. Assim em função destes critérios seriam, segundo este autor identificáveis quatro modelos de financiamento:

1. O financiamento, o controlo e os critérios de exploração são públicos,
2. O financiamento e o controlo são públicos mas a gestão rege-se por critérios inteiramente privados
3. O investimento, a gestão e a exploração são privados, sendo pública apenas a supervisão
4. A transferência para o sector privado da construção, manutenção e exploração de uma obra pública durante um determinado período de tempo, findo o qual volta a ser transferido para a Administração. Este último modelo tem a particularidade de ser o gestor privado quem assume integralmente o risco de construção e de exploração, sendo, naturalmente, os rendimentos gerados pelo projecto da sua titularidade (Sousa, 2001:38).

A questão não é assim tão simples e existe uma literatura muito expressiva sobre a problemática das parcerias públicas e privadas (Osborne and Vic Murray, Mc Quaid, Drewry, Klijn, Teisman, compilados numa obra por Osborne (Osborne 2000).

Networks

O termo *network* é usado para abranger uma variedade de diferentes circunstâncias, categorias que justamente representam organizações que estavam afastadas e que posteriormente se aproximaram, porque as *networks*, são entendidas como redes ou cadeias de organizações que não se transformam numa forma específica de junção de organizações.

Aliás, o conceito de *network* corresponde ao conceito de alianças oportunistas Kanter (1994).

Elg and Johansson (1997) examinam o processo de decisão das *networks* entre empresas como um processo político. Ou seja, este processo corresponde a uma estrutura onde não existe dependência nos recursos e onde a própria interdependência de recursos é valorizada como o primeiro factor motivador da troca inter-empresas (Elg and Johansson, 1997:378). Por detrás da dependência entre firmas ou empresas não há propriamente um aumento de eficiência. O que as empresas procuram é não pôr em perigo determinados benefícios obtidos por causa desta interdependência. Procuram

proteger os privilégios que não obteriam sem uma estrutura tão assimétrica, pelo que o interesse reside em manter a assimetria entre as organizações Chisholm (1996).

Kickert , Klinj and Koppenjan (1997) exploraram possibilidades e estratégias para gerir a complexa política das *networks* e concluíram que as estratégias para trabalhar com sucesso sob estas novas formas de gestão governamental são caracterizadas por uma mudança no próprio papel do governo que directamente as pretende levar a cabo. Estas estratégias incluem: aceitar uma multiplicidade de objectivos a atingir; o desenvolvimento de uma linguagem comum; o uso de instrumentos como pactos, contratos e incentivos em vez da regulação e do planeamento central.

Klinj aborda nos seus estudos as *networks* e principalmente a influência que a estrutura das *networks* têm para a tomada das decisões políticas. A perspectiva das *networks* assume que as políticas são desenvolvidas e implementadas por organizações de *networks*. Estas políticas das *networks* podem ser definidas como a “troca de padrões de relações sociais entre actores independentes que se agrupam para resolver alguns problemas ou para partilhar recursos e cujas trocas são formadas ou mantidas através de uma ecologia de jogos entre os actores” (Klinj, 1996:97)

Através das políticas à volta das *networks*, os actores vão estrategicamente conduzindo processos políticos. Neste modelo teórico de estrutura os processos políticos são vistos como jogos, ou séries de jogos (sobre o conceito de jogos, Scharp, 1997). A multiplicidade de actores e as suas diversas percepções, interesses e estratégias, por vezes conflituosas tornam estes jogos complexos (Klinj, 1996) Nestes jogos os actores dependem uns dos outros, e não podem obter os seus objectivos com meios que pertencem a outros actores, e por isso as *networks* continuam a ser necessárias porque são a fonte de recursos que sustêm as relações sociais criadas entre os actores. São simultaneamente uma fonte de estabilidade e de complexidade. Estabilidade a longo termo por permitir o estabelecimento de ligações sociais e de complexidade que resulta da interacção de diferentes percepções e estratégias de vários actores interdependentes. Mas o papel das *networks* nas políticas tem a ver com o tipo de regras, o seu impacto e a sua interacção na tomada de decisões.

Task Forces/ Advisory Groups

São situações onde as partes se junta à volta de uma situação particular. Este conjunto de associados podem servir apenas para planear e gerir uma determinada estratégia, mas pode também ser encarregado da implementação da estratégia. Neste tipo de grupos de trabalho, ou de assessores, o número das partes envolvidas é tipicamente extenso e a vida destes grupos encontra-se limitada no tempo. Normalmente, esta colaboração surge em relação a problemas ambientais.

Não obstante para que a colaboração dos múltiplos accionistas tenha sucesso na resolução dos problemas da comunidade, Lober (1997) diz que é necessária a abertura de uma “janela de colaboração”. Esta janela, só se verifica quando existe uma convergência entre quatro processos que são: o problema, a política organizacional, a política social e a política económica.

Intersectorial collaboration (colaboração intersectorial)

Este conceito foi usado de forma generalizada para descrever a situação em que as partes agem em multi-agência, mas provêm de diferentes sectores. Em alguns lugares, este termo é usado para referir a divisão sectorial em relação à propriedade/controlo: privado, público, comunidade, voluntariado, etc. Noutras situações é usado para referir políticas de diferentes sectores: saúde, transporte, educação, indústria, ambiente, habitação, etc.

Taket (1998b) analisou vários casos de políticas da saúde onde se pretendia estimular parcerias através dos vários sectores no Reino Unido. Nos anos 80, houve muitas iniciativas políticas envolvendo parcerias na saúde, foram as iniciativas WHO, com foco nas ISA, Inter Sectorial Action, acção intersectorial, em que havia uma grande ênfase na noção de criar parcerias para a saúde.

O modelo da ISA implica flexibilidade e oportunismo, isto é, aprender a ser flexível, para responder a situações de mudança, construindo estratégias para uma acção que se pode adaptar rapidamente ao que é observado, a fim de encontrar táticas para obter sucesso. Por isso os mecanismos das ISA não são rígidos. Devem ter a capacidade de se manterem abertos a mudanças que podem resultar da instabilidade, de crise ou até objectivos que a longo prazo se tornem desastrosos. Assim, nesta conjuntura caótica, ou de indicadores duvidosos a flexibilidade e a vontade de entrar em negociações com

potenciais parceiros resulta numa base de igualdade e de vontade de se comprometer para ultrapassar a tormenta.

Existem muitos estudos de caso de ISA (Taket, 1990; van der Vorm, 1990; Boonkampand Kolen, 1997; O’Neill and al., 1997) e a conclusão é que embora muito se tenha feito para o conhecimento das estratégias apropriadas, mecanismos e táticas, nada garante o sucesso da ISA, porque cada parceria intersectorial criada requer uma forma específica de conceber os seus contornos num contexto social político e económico.

No entanto, Costongs and Springett (1997), concluem dizendo que o facto de as pessoas trabalharem em conjunto, é muito mais importante do que as estruturas formais organizacionais.

6. A AVALIAÇÃO DAS RELAÇÕES EM COLABORAÇÃO OU DAS PARCERIAS

Obviamente que, estabelecer objectivos e avaliação de desempenho deveria levar a melhorias no trabalho das parcerias. Isto demonstra que o processo de parceria é essencialmente dinâmico. O elemento dinâmico da parceria foi explicado por CPFA (1997): as parcerias são relações complicadas, que podem aparecer sob variadas formas, mais ou menos intensas, gloriosas, ilícitas, desequilibradas, não reconhecíveis, titubeantes ou firmes. A natureza de uma parceria em particular depende da tarefa e dos objectivos, das partes envolvidas, e da sua evolução através do tempo, para nomear apenas alguns factores. A parceria não pode ser tratada como uma estrutura rígida, um “negócio feito” – na teoria ou na prática. É um processo não é um evento.

Huxham (1991) fez um estudo sobre o fenómeno das multi-agências, desenvolvendo o seu trabalho em conexão com análise da designação de Glasgow como cidade europeia da cultura do ano de 1990 e identificou quatro condições importantes para o sucesso do evento:

- os participantes devem acreditar na importância da colaboração
- devem concordar em que a situação é muito importante para eles pelo que vale a pena continuar a colaborar
- devem reconhecer o direito a outros de serem parte na colaboração
- devem ter expectativas apropriadas sobre o que deve ser realizado.

Mas Huxham (1991) continua e aponta que pode haver tensão na selecção dos participantes para o trabalho em multi-agência, pelo que seria preferível encontrar um grupo com tamanho reduzido fácil de gerir em vez de tentar envolver todos os accionistas.

Berman (1998:135) conclui que as parcerias são muito efectivas, mas elas também requerem um esforço de gestão considerável, o que quer dizer que a parceria implica a formulação e a fiscalização de esquemas de acordos em parceria. Isto quer também dizer que é preciso aprender a trabalhar com um conjunto muito vasto de organizações do que aquele que existia no passado. Trabalhar com consórcios também inclui

organizações que se encontram em variadas situações, com várias necessidades e objectivos.

Para que as organizações do sector público se envolvam em vários esquemas de parcerias tem de saber lidar com uma multiplicidade de papeis: umas vezes no papel de líder, outras em posição de igualdade e ainda outros casos em que terão de assumir um papel secundário na parceria.

Como líder numa parceria uma organização do sector público deverá fazer todo o planeamento financeiro, o trabalho de relações públicas, enquanto que os outros parceiros devem apenas contribuir com o nome. Noutros casos a mesma organização pode entusiasmar outra organização no sentido de esta fazer todo o trabalho.

No final dos anos 90 as parcerias tornaram-se a expressão de uma gestão brilhante em determinados circuitos de gestão. Alguns chefes executivos sentiram que a sua credibilidade dependia do número de parceiros com que pudessem trabalhar. Mas em privado estes chefes executivos gostariam de admitir que trabalhar em parceria é na prática muito difícil. As parcerias são difíceis mesmo quando os parceiros tem mandatos legais para assumir parcerias e um compromisso para com o serviço público.

Esta pesquisa sobre colaboração pode ser feita em qualquer domínio que tenha a ver com o processo de tomada de decisões: entre organizações governamentais, entre os governos e os cidadãos e mais recentemente entre organizações governamentais e organizações do sector privado. A interacção governamental tem sido objecto de inúmeros estudos em planeamento e processos de tomada de decisão (Mayntz and Scharpf 1973; Rhodes 1996), enquanto que os processos interactivos de tomada de decisão foram o principal tópico dos estudos dos anos 90 (Daemen and Schaap 2000).

As parcerias público-privadas também têm ganho algum suporte como novas formas de gestão dos bens públicos (Osborne 2000), não obstante, na perspectiva de Klinj and Teisman (2000) nem sempre se pode falar num parceira público-privada e haverá que fazer muitas vezes a distinção entre parcerias e *contracting-out* e portanto questionar o nível de parceria dentro dos vários projectos estaduais.

Enquanto tem havido uma interacção intensificada entre parceiros do sector público e do sector privado, tem havido pouca cooperação e decisões tomadas em conjunto no que diz respeito ás organizações do sector público, ou seja, isto quer dizer que o uso do

termo parceria não implica que de imediato haja uma transformação no processo de tomada de decisões ao nível dos sector público, em oposição ao que tem acontecido no sector privado, onde numerosas junções de projectos e alianças estratégicas tem sido estabelecidas actualmente (Faulkner 1995; Böttcher 1995).

Na verdade o trabalho sobre as parcerias, ou seja sobre as relações de cooperação entre organizações, e o impacto destas relações sobre as estruturas e o comportamento das organizações, e em especial o desenvolvimento e a utilização destas estruturas ou *networks* tem sido o foco de estudo das escolas da *Public Policy* desde os anos 60 (Levine and White 1961; Warren, Rose and Bergunder 1974).

Recentemente o foco deste estudo tem sido direccionado para as múltiplas interacções entre *networks* e designadamente a discussão sobre como as políticas públicas são implementadas através das *networks* entre produtores ou prestadores de serviços (Agranoff 1991; Alter e Age 1993; Jennings and Ewalt 1998; O'Toole 1997).

Alguns investigadores empíricos, tem usado muitas vezes sofisticadas técnicas para analisar as *networks* e têm tentado entender como é que as agências exactamente coordenam e integram as suas actividades, enfatizando diferenças entre as estruturas e a gestão das *networks* (Bolland and Wilson 1994; Laumann and Knoke 1987; Provan and Milward 1995).

O que tem faltado na maior parte destes trabalhos é o exame das relações entre estruturas de *networks* interorganizacionais e a medição das suas actividades e da sua eficiência. A avaliação da eficiência das parcerias é especialmente importante para aqueles que formulam as políticas públicas a nível local, regional ou nacional, só assim é que se poderá determinar se os bens públicos forma alocados de forma eficiente, tendo os recursos sido usados eficientemente ou seja de forma adequados às necessidades do público.

7. OS FACTORES DE SUCESSO DA COLABORAÇÃO OU DAS PARCERIAS

Spink and Merrill-Sands (1999) encontraram dois grupos de factores ou elementos chaves que explicam o sucesso de uma parceria ou colaboração:

I Grupo - Elementos de base ou fundação:

- Forte visão dos objectivos a atingir
- Liderança forte e partilhada
- Partilha na definição e na abordagem do problema
- Poder equitativo
- Interdependência e Complementaridade
- Partilha da Responsabilidade

II Grupo - Elementos de crescimento:

- Atenção ao processo
- Elos de comunicação
- Processo explícito de tomada de decisão
- Confiança e compromisso
- Crédito e reconhecimento

ELEMENTOS DE BASE OU FUNDAÇÃO

Os elementos de base ou de fundação são aqueles cuja existência é imprescindível na fase inicial da formação da parceria. A sua implantação com sucesso possibilitou a criação e o desenvolvimento de um clima de abertura e de confiança. As pesquisas mostraram de acordo com Spink and Merrill-Sands que investir na construção de fundações sólidas na parceria teve um significado determinante para o sucesso no futuro.

Forte visão dos objectivos a atingir – As parcerias necessitam de membros e de líderes que desenvolvem um forte sentido de missão, que sejam convincentes nos seus objectivos, além de que tenham a confiança e o sentido de compromisso por parte dos membros das suas organizações na prossecução destes objectivos. Uma visão partilhada do problema e a intenção de conseguir um objectivo, ou de atingir uma solução comum é o que sustenta aliança das partes. Esta aliança, ou visão partilhada da estratégia por sua vez irá permitir à parceria que ela possa ir para além do objectivo inicial.

A colaboração ou as parcerias ficam reforçadas através do forte espírito de equipa ou da partilha dos objectivos pelas partes que se juntam, levando-as a atingir objectivos que antes eram impensáveis.

Liderança forte e partilhada - Desde o início os líderes devem demonstrar a sua ânsia e vontade em desenvolver uma relação em colaboração e construir uma visão da responsabilidade partilhada do problema e dos resultados.

Os líderes devem desenvolver esta visão partilha da problema, ver o potencial da parceria e conciliar os diferentes interesses da organização, facilitando a gestão dos orçamentos e dos recursos.

Os líderes devem ajudar os membros a perceber e a apreciar a diferença de motivação e de interesses, as preocupações, as normas sociais e culturais de cada membro individual e as suas próprias organizações.

Os líderes devem desenvolver um conjunto de acções com vista a fortalecer a confiança no seio da relação, como, por exemplo:

- envolver os outros
- usar outros *inputs* ou opiniões
- demonstrar a vontade de explorar novas ideias
- com honestidade
- demonstrando vontade em trocar ideias
- mostrando sensibilidade, quer ao nível cultural, quer ao nível emocional.

Partilha na definição e na abordagem do problema - Os parceiros tem de ser envolvidos na definição inicial do problema. Deve ser conseguido um acordo entre os parceiros quanto à resolução do problema, quanto à estrutura que vai ser usada para resolver o problema, quanto às estratégias que poderão ser usadas para abordar o problema.

Para que a definição do problema seja partilhada os outros membros devem fazer um esforço para perceber o problema sob o ponto de vista dos outros parceiros. Ora requer tempo e empenho para aprender como é que cada parceiro (quer como organização, quer como pessoa) vai fazer a abordagem cultural ou profissional do problema, e requer necessariamente a partilha do conhecimento acerca da definição do problema e da implementação do seu método de abordagem.

Poder equitativo - Cada parceiro na parceria ou em colaboração tem necessidade de perceber que é respeitado pelos outros parceiros e que a sua contribuição é valorizada. Cada organização tem necessidade de sentir que pode ter influência na direcção seguida, no foco e na visão da estratégia da parceria. Muitas vezes os membros podem sentir-se intimidados pela posição ou filiação dos outros parceiros.

Há alguns aspectos comportamentais importantes para criar poder equitativo:

- participação completa e activa;
- partilha de informação;
- negociação de prioridades;
- clara distribuição dos papeis e das responsabilidades, e
- distribuição equitativa de fundos e de outros recursos.

Tudo isto pode ser determinante para demonstrar o poder e o estatuto que está a ser concedido a cada parceiro. Quando os parceiros se sentem desvalorizados ou não devidamente reconhecidos, o processo de parceria pode quebrar-se ou os resultados podem ficar muito aquém do que era esperado através da colaboração.

Outro erro comum é o facto de os parceiros desconhecerem as razões pelas quais os outros vêm juntar-se à parceria, ou seja fazem uma ideia errada do que os outros parceiros esperam da colaboração. Por isso o processo de junção deve ser um processo

onde cada parceiro possa expressar livremente os seus objectivos e as suas expectativas em relação à colaboração. Esta discussão aberta contribui significativamente para evitar os mal-entendidos entre os parceiros e contribui para que cada parceiro se sinta reconhecido e valorizado.

Interdependência e complementaridade - Desde o momento da formação da parceria, os parceiros precisam de ver que são interdependentes. A interdependência é especialmente apropriada e necessária quando o desafio que está ser proposto é complexo e requer muitos conhecimentos de base, muita tecnologia e diversas especialidades. Cada membro deve contribuir com capacidades, conhecimentos ou recursos para a parceria que complementem os outros membros. Os membros tem de perceber que juntos vão acrescentar um valor – algo que não conseguiriam obter se estivessem isolados. Esta é a essência da vantagem colaborativa ou o produto que deriva da vantagem de agir em colaboração. Os membros vêm-se como legítimos contribuintes, legítimos responsáveis daquele resultado acrescentado.

Os parceiros devem sentir que a sua organização tem recursos (conhecimento, capacidades técnicas, etc.) que podem dar força à parceria e que são importantes para esta na medida em que são diferentes, mas complementares dos recursos dos outros parceiros. As parcerias são mais efectivas quando as organizações escolhem participar em conjunto a partir de uma posição de força e de poder individual. Uma organização que entra numa parceria por causa da sua fraqueza ou de razões de sobrevivência irá depender muito dos outros parceiros e criar expectativas irrealistas em relação à parceria.

Partilha da Responsabilidade - Dada a interdependência da parceria, o sucesso depende de que cada parceiro contribua com o preenchimentos das suas responsabilidades e compromissos dentro dos prazos estabelecidos. Desenvolver uma forte noção de responsabilidade e estabelecer metas individuais para obter os resultados é um forte factor motivacional para manter o sentido de responsabilidade dos parceiros.

Não basta a noção de que os parceiros devem ter boa vontade no cumprimento das suas responsabilidades. A parceria deve concordar num sistema de normas e sanções que devem ser aplicadas aos membros que não cumprem com as suas responsabilidade.

Além do sistema de sanções e de recompensas devem ser usadas outras medidas para motivar e para sustentar o compromisso entre os parceiros para além dos seus interesses individuais:

- estabelecer metas
- desenvolver indicadores a curto ou a longo prazo
- determinar modelos de qualidade para os resultados alcançados
- identificar benefícios
- estabelecer prazos bem definidos
- fiscalizar os resultados
- celebrar pequenas vitórias
- dar reconhecimento e crédito apropriados a tudo o que está envolvido

ELEMENTOS DE CRESCIMENTO

São aquelas acções que mantêm a energia, o compromisso e o entusiasmo necessários para a parceria se desenvolver ao longo do tempo.

Atenção ao processo - Atenção ao processo quer dizer desenvolver e conseguir acordos em relação a determinadas directivas ou coordenadas que tem a ver com:

- comunicação entre os membros;
- tomadas de decisão e abordagem da solução dos problemas;
- comunicação implícita entre formas de culturas diferentes;
- resolução de conflitos;
- lidar com desequilíbrios de poder;
- dar e receber *feedback*.

Quando estas orientações ou directivas não são seguidas, é necessário dar algum *feedback*. As pessoas precisam de saber se o seu comportamento está a afectar positivamente ou negativamente o grupo de trabalho. Dar *feedback* pode ser muito mais

difícil quando há desequilíbrios de poder, fortes diferenças culturais e questões políticas inter-organizacionais. Quando isto existe é necessário que previamente se determinem as directivas ou as orientações para dar e receber *feedback*.

Elos de comunicação - É necessário criar “densas teias”, ou ligações entre os parceiros, quer ao nível dos líderes, quer ao nível dos funcionários operacionais. Estes elos estabelecem um clima de profunda partilha de informação; aumentam a percepção do talento e das contribuições que cada membro dá, e permite a exploração de outras oportunidades para futuras colaborações.

Os membros que representam as suas organizações na parceria devem continuar a informar as suas próprias organizações sobre os progressos da parceria e os benefícios que advém da parceria.

Processo explícito de tomada de decisão - As parcerias de sucesso têm claros acordos sobre com as parcerias devem tomar decisões. O processo de tomada de decisões deve permitir uma participação activa e consensual e ser simultaneamente eficiente. Deve portanto haver acordo explícito sobre os documentos e os relatórios que devem ser fornecidos, sobre quem deve ser envolvido na tomada da decisão e sobre o prazo em que as decisões devem ser tomadas.

Formas reais ou implícitas de desequilíbrio de poder entre os membros podem agravar os conflitos e devem ser tomados em consideração no processo de tomada de decisão. Além do mais o processo de tomada de decisões pode ser complicado porque os membros podem ter de obedecer à autoridade ou às formas de tomada de decisões das suas próprias organizações.

Confiança e compromisso - Criar um compromisso completo em relação à visão da parceria e aos objectivos a atingir leva tempo. O desenvolvimento da confiança e do compromisso são o resultado de:

- as pessoas fazerem aquilo que dizem que vão fazer
- entendimento e protecção dos interesses de todos os membros
- ouvir com a intenção de compreender o que os outros estão a dizer

- ser honesto sobre o que os parceiros da organização podem contribuir em esforço (ou seja não esconder limitações)
- dividir o sucesso com os outros parceiros e assumir responsabilidades pelos erros
- a vontade de prosseguir interesses diferentes dos interesses pessoais
- desenvolver um conjunto de valores á volta dos resultados esperados pela parceria e dos processos de prossecução desses mesmos resultados.

Crédito e reconhecimento - Um dos maiores desafios para sustentar a motivação e obter resultados com qualidade é a forma como as pessoas são reconhecidas pelo seu esforço. Nem todos os parceiros tem os mesmos incentivos e recompensas. O reconhecimento passa pela visibilidade, pela propriedade intelectual e pelos direitos de autor.

Partilhar créditos e dar reconhecimento é muito simples, mas são formas muito importantes de construir confiança e reconhecimento para com a parceria.

Depois de termos visto o modelo de Spink and Merrill-Sands (1999) para explicar os factores ou elementos chaves que explicam o sucesso de uma parceria ou colaboração, vamos expor o modelo de Mattessich, Murray-Close, Monsey, (2001), porque nos parece mais completo e portanto mais abrangente, além de que este modelo pode ser avaliado na prática através da aplicação de um questionário. Este questionário já foi validado por 630 organizações, e por isso afigurou-se nos mais credível e cientificamente válido.

Estes Autores também procuraram identificar os elementos chaves ou factores que podem explicar o sucesso da colaboração.

Desde logo, argumentam que as organizações se comprometeram a resolver os problemas sociais usando novos métodos ou formas de acção. E neste sentido a colaboração ofereceu às comunidades uma ferramenta que lhes permitiu aumentar o seu desenvolvimento. As organizações podem juntar-se entre si, de forma criativa, para resolver problemas que de outra forma seria impensável, como a habitação social, a luta contra a pobreza, a luta contra o crime, o desemprego.

A colaboração depende da existência de confiança, visão de conjunto, comunicação e outros ingredientes. E felizmente o processo de colaboração tende a aumentar o volume destes elementos na comunidade. Cria relações fortes, que por sua vez podem prover à criação de mais colaboração, dirigida à resolução de problemas ainda mais complexos. As comunidades implementam estas estratégias e estas actividades aumentam aquilo que Potapchuk and Crocker (1999) chamam de “Capital Cívico”.

Daqui se conclui que os grandes problemas das comunidades não podem ser resolvidos por qualquer organização isolada. Os problemas são complexos e têm uma multiplicidade de ramificações, envolvendo uma multiplicidade de questões de difícil solução, o que determina desde logo que a sua resolução tenha uma abordagem multi-organizacional. Assim, a colaboração aparece como uma forma de encarar a resolução destes problemas.

A realidade económica também levou muitas organizações a optarem pela colaboração, em vez de enfrentar os problemas de forma individual. A redução dos fundos à disposição das organizações levou a que se pensasse numa forma de reduzir custos e aumentar a utilização eficiente dos recursos cada vez mais escassos. A colaboração pode permitir a redução das despesas individuais em planeamento, investigação, formação e outras actividades. Porque ao longo da vida do projecto se as despesas extraordinárias foram divididas, a duplicação de esforços e de custos pode ser evitada, (mas isto não quer dizer que a colaboração leve necessariamente à redução de gastos, pode ter o resultado oposto).

Por outro lado, oferecer serviços mais acessíveis e eficientes é outro potencial benefício da colaboração. Ajudar pessoas que têm problemas complexos exige um elevado grau de coordenação a fim de providenciar a assistência mais eficiente e efectiva. Muitas organizações acreditam agora que a capacidade para obter determinados resultados só pode ser conseguida através da junção de esforços.

Um relatório da “The McKnight Foundation” diz que “a colaboração permite serviços e benefícios mais fáceis, mais rápidos e mais coerentes, pelo que produzem mais efeitos no sistema. Este esforço sinérgico da colaboração dos vários parceiros ou partes resulta muitas vezes em formas criativas de ultrapassar obstáculos.”

Mas a colaboração nem sempre é efectiva. Nem sempre é apropriada. Por vezes até faz com que os custos sejam superiores aos custos de esforços independentes. Tem portanto um efeito perverso ou inverso daquele que é esperado.

No entanto, é uma estratégia de criação de valor em muitas situações, e por isso é importante compreender as razões ou os factores que permitem o funcionamento de uma colaboração.

Neste sentido há determinadas questões chaves às quais estes autores procuram dar resposta:

- Quais são os ingredientes para uma colaboração de sucesso?
- Que é que pode dar sucesso ou fazer fracassar um projecto em colaboração?
- Que é que faz com que a colaboração resulte?

A palavra “colaboração” é usada com uma multiplicidade de sentidos e significados por diferentes pessoas, pelo que para efeitos de investigação, tem o seguinte significado:

“Colaboração” é uma relação bem definida entre duas ou mais organizações que visa a obtenção de benefícios mútuos na prossecução de objectivos comuns.

Esta relação inclui o compromisso e objectivos mútuos; o desenvolvimento de uma estrutura em conjunto com divisão de responsabilidades; mútua autoridade e responsabilidade para obter sucesso; divisão de recursos e de recompensas.

Usamos a palavra colaboração para referir a relação dinâmica atrás descrita.

Usamos o termo Grupo em colaboração para referir as organizações que se juntam em colaboração.

As organizações individuais que representam as organizações em colaboração são referidas como parceiros ou membros.

Foram identificados vinte factores que influenciam o sucesso das colaborações formadas por organizações sem fins lucrativos, institutos públicos e outras organizações. Muita pesquisa sugere que estes factores podem aplicar-se a esforços de colaboração entre organizações empresariais e organizações sem fins lucrativos.

Os factores podem ser agrupados em seis categorias:

- Ambiente
- Características dos membros
- Processos e estruturas
- Comunicação
- Objectivos
- Recursos

7.1 IDENTIFICAÇÃO DOS FACTORES QUE INFLUENCIAM O SUCESSO DA COLABORAÇÃO

FACTORES RELATIVOS AO AMBIENTE

HISTÓRIA DA COLABORAÇÃO OU COOPERAÇÃO NA COMUNIDADE

A história da colaboração ou da participação existe na comunidade e oferece aos potenciais membros colaboradores a compreensão dos papéis e das expectativas requeridos na colaboração e habilita-os a confiar no processo.

O GRUPO EM COLABORAÇÃO É VISTO COMO UM LÍDER LEGÍTIMO DA COMUNIDADE

O grupo em colaboração (e por inerência as organizações que pertencem à colaboração) são entendidas como organizações competentes e de confiança na comunidade – pelo menos em relação aos objectivos e às actividades que pretendem desempenhar.

CLIMA POLÍTICO E SOCIAL FAVORÁVEIS

Os líderes políticos, os líderes de opinião, as pessoas que controlam os recursos, e em geral o público que apoia a missão do grupo em colaboração (ou que pelo menos que não se opõe)

FACTORES RELATIVOS ÀS CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS

RESPEITO MÚTUO, COMPREENSÃO E CONFIANÇA

Os membros do grupo em colaboração têm compreensão e respeito mútuo e pelas organizações respectivas: pela forma como operam, pelas suas normas e valores culturais, pelas suas limitações e pelas suas expectativas.

REPRESENTAÇÃO ADEQUADA DO GRUPO

Pela importância que têm, o grupo em colaboração inclui representantes de cada um dos sectores da comunidade onde vão desempenhar as suas actividades.

INTERESSE PESSOAL NA COLABORAÇÃO

Os parceiros ou membros da colaboração acreditam que vão beneficiar com o seu envolvimento na colaboração e que as vantagens obtidas serão superiores aos custos de autonomia.

VONTADE EM ASSUMIR COMPROMISSOS

Os membros da colaboração são capazes de assumir compromissos, uma vez que muitas decisões sem o esforço de colaboração não agradariam na perfeição possivelmente a todos os membros.

FACTORES RELATIVOS AO PROCESSO E À ESTRUTURA

QUER OS RESULTADOS QUER OS PROCESSOS SÃO IMPORTANTES

Os membros da colaboração sentem-se responsáveis pela forma como grupo trabalha e pelos resultados ou produtos obtidos pelo seu desempenho.

MÚLTIPLOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO

Cada nível de participação (quer seja superior, médio, ou inferior) dentro de cada uma das organizações tem pelo menos alguma representação e envolvimento na iniciativa em colaboração.

FLEXIBILIDADE

O grupo em colaboração mantém-se aberto a várias formas de se organizar e de desempenhar o seu trabalho

CORRECTO DESEMPENHO DOS PAPÉIS E DAS DIRECTIVAS

Os membros colaboradores entendem claramente os seus papéis, direitos, e responsabilidades, e compreendem perfeitamente como desempenhar estas responsabilidades.

CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO

O grupo em colaboração tem a capacidade de se adaptar a grandes mudanças, mesmo que para isso tenha de alterar os seus objectivos principais, membros, etc..., de forma a lidar com a alteração das circunstâncias.

BOM RITMO DE DESENVOLVIMENTO

A estrutura, os recursos e as actividades do grupo em colaboração vão-se alterando ao longo do tempo, através de cada iniciativa, a fim de ir ao encontro das necessidades do grupo sem atrofiar ou esmagar as suas capacidades.

FACTORES RELATIVOS À COMUNICAÇÃO

COMUNICAÇÃO ABERTA E FREQUENTE

Os membros do grupo em colaboração interagem muitas vezes, discutem frequentemente de forma aberta, e fornecem toda a informação de que cada um precisa e ainda às pessoas que estão fora do grupo.

INFORMALIDADE DA COMUNICAÇÃO

Para além dos canais formais de comunicação, os membros estabelecem ligações pessoais – produzindo um melhor, mais informado, mais coeso grupo de trabalho partilhando um projecto comum.

FACTORES RELATIVOS AOS OBJECTIVOS

DEFINIÇÃO DE METAS E OBJECTIVOS CONCRETOS

Os objectivos e as metas do grupo em colaboração estão claramente definidos para todos os membros, e podem atingidos de forma realista.

VISÃO COMPARTILHADA

Os membros da colaboração têm a mesma visão, concordando de forma expressa quanto aos objectivos, às estratégias e as missões a desenvolver.

UM ÚNICO OBJECTIVO

A missão, os objectivos, ou a abordagem do grupo em colaboração difere em parte, pelo menos, da missão, dos objectivos e da abordagem de cada uma das organizações membros.

FACTORES RELATIVOS AOS RECURSOS

ADEQUAÇÃO DE MEIOS PESSOAIS, MATERIAIS E DE TEMPO

O grupo em colaboração tem uma adequada e consistente base financeira, além de ter uma equipa de trabalho e material adequado para desenvolver as suas operações. Também utiliza tempo suficiente para alcançar os objectivos e neste tempo inclui tempo para sustentar a colaboração.

LIDERANÇA QUALIFICADA

Os indivíduos que lideram o grupo em colaboração têm capacidades e qualidades pessoais e organizativas, e desempenham o seu papel com sentido de justiça. Por causa destas características (e de outras), o líder granjeou o respeito e a “legitimidade” dos seus parceiros colaboradores.

Os Autores atrás referidos, além de identificarem estes vinte factores elaboraram um questionário dirigido aos representantes das organizações ou dos grupos a fim de medir o sucesso da colaboração. O questionário já tinha sido validado por 630 organizações.

No nosso trabalho aproveitamos este questionário (Anexo 1), e demos o questionário a todas as pessoas que entrevistamos para ver se de facto os resultados das entrevistas estavam de acordo com as respostas do questionário. Esta será a matéria que iremos desenvolver na parte prática do nosso trabalho.

8. MODELOS DE AVALIAÇÃO DA EFICIÊNCIA DA COLABORAÇÃO MEDIÇÃO DOS RESULTADOS (OUTCOMES)

Actualmente já existem alguns modelos de avaliação da eficiência das parcerias, apesar de ser reconhecido que a avaliação efectiva destas não tenha ainda sido concretizada e permaneçam muitas dúvidas sobre se de facto este modelo funciona.

À pergunta: as parcerias realmente funcionam? Podemos responder apontando vários modelos ou estruturas criadas para avaliar as parcerias, quer as parcerias criadas a nível local, quer as parcerias estabelecidas entre vários serviços do sector público, quer finalmente as parcerias público-privadas.

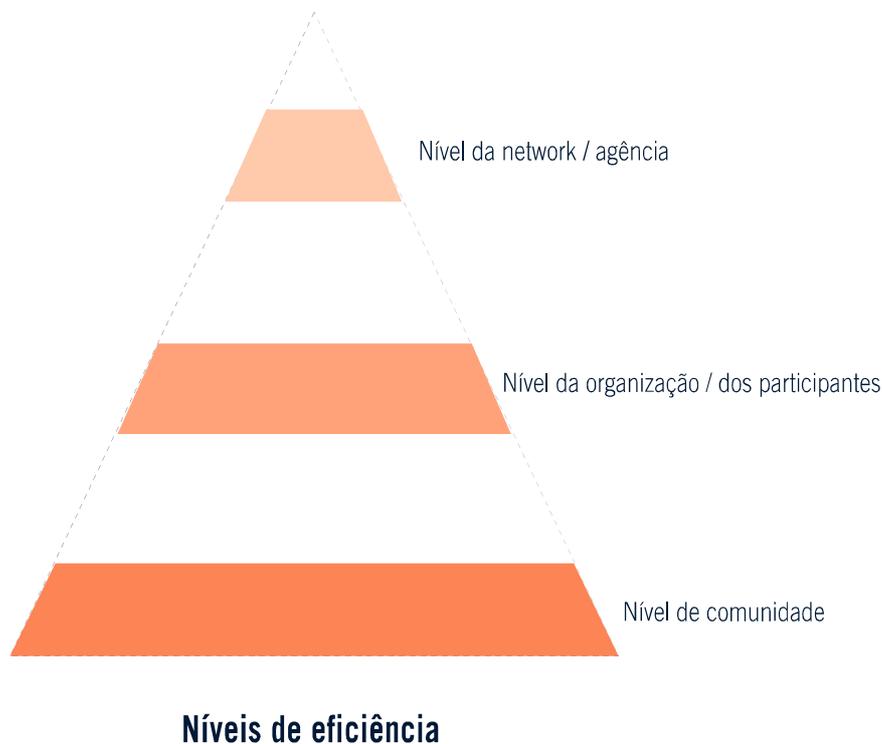
Vamos expor três modelos de avaliação das parcerias que nos parecem importantes. Poderíamos pensar à partida que estes modelos são formas repetidas de avaliar a mesma realidade mas acontece que são modelos perfeitamente diferenciáveis e que acabam de certa forma por se complementar, senão vejamos:

Provan, K. and Milward, H (2001;414) criaram uma estrutura para avaliar o desempenho das *networks* organizacionais do sector público baseada na seguinte premissa: estas parcerias devem ser avaliadas a três níveis, a saber, ao nível da comunidade, ao nível da *network* em si, e ao nível dos participantes, porque esta multiplicidade de níveis de análise tem a ver com a multiplicidade de categorias de pessoas que constituem ou que directamente têm contacto com as parcerias²⁶. Desde logo, e porque a *network* é considerada uma agência ou o que resulta de um ou vários contratos de agência, adopta-se a terminologia dos contratos de agência para identificar as partes:

- o principal – que monitoriza ou funda a *network* e as suas actividades
- o agente – aquele que trabalha na *network*, quer como administrador, quer como funcionário
- os clientes – aqueles que recebem os produtos fornecidos pela *network*.

²⁶ A *network* é em rigor uma agência ou uma multiplicidade de agências ligadas entre si. A forma como é construída e complexificada é através da elaboração de um ou vários contratos de agência entre os seus constituintes, por isso quando nos referimos aos constituintes das *networks* em rigor devemos identificá-

Figura 1: Níveis de eficiência da *Network*



Fonte: Provan & Milward (2001: 414)

A EFICIÊNCIA DA NETWORK AO NÍVEL DA COMUNIDADE:

A um nível mais amplo de análise, as *network* cuja acção se situa na comunidade devem ser avaliadas pelos contributos que trazem à comunidade que pretendem servir, sendo que a comunidade pode ser definida como o município ou a área da população da cidade, do país que beneficia directa ou indirectamente dos serviços produzidos pela *network*.

Assim as *networks* devem ser avaliadas como meios de criar benefícios para a comunidade, mais valias que de uma forma descoordenada ou através de agencias autónomas não seriam possíveis de realizar.

Mesmo sem falarmos da questão da avaliação propriamente dita, o objectivo principal da maior parte das *networks* públicas é conseguir prestar serviços aos clientes de forma mais acessível, mais responsável, mais integrada e a custos reduzidos.

los com a terminologia usada para identificar as partes nos contratos de agência: principal, agente e

Da perspectiva da comunidade, a eficiência da *network* pode ser avaliada em primeiro lugar considerando os resultados obtidos para a população dos clientes servidos pela *network*, em segundo lugar examinando os custos que cada tratamento ou serviço representa para a comunidade.

Do ponto de vista dos accionistas a *network* deve satisfazer de forma adequada as necessidades dos clientes, quer tenham interesses directos ou indirectos na comunidade. No entanto os clientes das agências suportadas pelo sector público não são de *per se* grupos de interesses politicamente poderosos, pelo contrário são, muitas vezes vistos como fontes de custos ou de problemas políticos (os sem abrigo, as crianças abusadas, os alcoólicos, toxicodependentes, etc.)

Por isso, não é fácil haver acordo dos accionistas entre si – os principais que são os que monitorizam ou orientam as actividades dos agentes que por sua vez fornecem ou prestam os serviços aos clientes – porque os conflitos podem surgir na medida em que uns accionistas podem concordar com certos objectivos enquanto outros podem não concordar e quererem reduzir a aplicação de fundos com este tipo de acções, na medida em que os receptores ou beneficiários não têm um peso político significativo que possa mudar a orientação das políticas sociais, ou que possa determinar mais gastos com medidas com pouca visibilidade publicitária perante a opinião pública.

Mas estas questões acabam por constituir dilemas para os avaliadores das *networks*, que em última instância devem avaliar o tipo de actividades que são prestadas e o grupo populacional alvo.

Muitas vezes as *networks* de saúde ou de prestação de cuidados primários, e as agências que prestam serviços sociais tentam satisfazer as necessidades dos diferentes grupos de accionistas minimizando os problemas: no caso da saúde mental isto quer dizer, não só que os custos sejam mantidos sob controlo, como também seja evitada a visibilidade dos maus resultados para os clientes, o que de outra forma só iria criar problemas com o público, os meios de comunicação social e para os representantes eleitos.

Por isso os indicadores dos níveis de eficiência dos serviços prestados pela *network* podem não necessariamente reflectir a eficiência em relação a um membro individual da *network* ou em relação a um grupo individual de clientes.

cliente.

A forma final para as *networks* serem avaliadas ao nível da comunidade é através da sua contribuição na construção de “capital social”(Putnam, 1993 citado pelos Autores).

Fountain (1998 citado pelos Autores) aponta este conceito como um importante resultado da cooperação e da colaboração entre agências e firmas do sector privado.

Trabalhando em conjunto as organizações na comunidade aprendem a compreender e a confiar uma nas outras, assim como também aprendem a não confiar.

Este ensinamento pode ser extremamente importante, porque a *network* torna-se cada vez mais eficiente e acaba por ser um mecanismo eficaz para prestar serviços, beneficiando a comunidade através de meios que teriam sido impossíveis ou que seriam inexistentes se o capital social não tivesse sido criado e mantido.

EFICIÊNCIA AO NÍVEL DA NETWORK

Eficiência ao nível da comunidade quer dizer ter legitimidade e suporte externo obtido através da satisfação das necessidades dos clientes e outros interesses comunitários dos grupos.

No entanto, a eficiência da *network* pode surgir a um custo demasiado elevado para poder sustentar o envolvimento de membros individuais na *network*. A *network* não é simplesmente mais um produtor de serviços na comunidade: é uma colecção de programas e serviços que dispõem de um enorme conjunto de organizações cooperantes mas legalmente autónomos.

Para operar eficientemente, os membros das agências devem actuar como *networks*, o que quer dizer procurando organizar e transaccionar custos. Estes custos devem ser assumidos directamente pelos membros das *networks* especialmente em *networks* informais.

As *networks* do sector público formalmente fundadas com os dinheiros dos contribuintes, a sua manutenção, o seu crescimento, coordenação e governo são da responsabilidade de uma entidade administradora central ou local.

São as chamadas “O.A.N” organizações administrativas das *networks* e a sua função é a recolha de fundos, administrar e coordenar a *network*, e na teoria da agência, a OAN personaliza tanto o agente da comunidade como o principal.

A eficiência da *network* e da sua OAN pode ser aferida de diferentes formas, muitas das quais dependem da relativa maturidade e do desenvolvimento da *network*. Uma forma simples de avaliar a eficiência do nível da *network* é através dos altos e baixos das agências que compõem a *network*.

Não há um número mínimo de organizações requeridas para o sucesso da *network*, no entanto as *networks* necessitam obviamente de atrair e reter membros, particularmente nas suas primeiras fases de crescimento para permitir a sua viabilidade como forma de organização social.

Uma vez que a *network* esteja bem estabelecida, a eficiência não se limita á atracção de mais ou menos membros.

As grandes *networks* podem ter óbvias vantagens políticas mas podem não ser particularmente eficientes na prestação de serviços. Tecnicamente não há um limite no número de agências que podem fazer parte da *network*, mas após ultrapassar um determinado tamanho qualquer *network* se torna menos eficiente por causa do aumento dos custos de coordenação, especialmente na ausência da OAN

Assim a fórmula para avaliar o nível de eficiência da *network* é a capacidade de prestar serviços pela *network* e não o número de agências envolvidas.

Uma vantagem chave da *network* é a de permitir a prestação de uma enorme franja de serviços de forma a corresponder às necessidades colectivas dos clientes e a OAN, na qualidade de agente da comunidade terá de garantir que os serviços necessários e adequados sejam prestados, e como principal dos participantes da *network* deverá monitorizar, orientar, coordenar o seu funcionamento.

Outra forma de avaliar a eficiência da *network* é medir a intensidade das ligações entre os membros das *networks*, entre os membros e a *network* em si. Numa fase inicial de formação, os laços entre as agências membros, são meras tentativas ou reacções previamente calculadas. A *network* é recente e as agências que antes eram totalmente independentes, agora tem a expectativa de partilhar recursos, informações e clientes. Normalmente porque as agências do sector público trabalham entre si informalmente, a transição para uma forma mais desenvolvida de *network* não é tão desestabilizadora como o que acontece com as *networks* do sector privado, onde as firmas tem de passar de comportamentos competitivos para formas de cooperação.

No entanto as organizações experimentam um período transaccional de compromisso em que passam do modo informal para, casual para laços de relacionamento mais formalizados, baseados em confiança e compromisso nas relações inter-accionais (Ring and Van de Ven 1994 citados pelos Autores).

É a necessidade de as organizações do sector público e dos sectores do voluntariado se tornarem competitivas que vai afectar o nível de cooperação entre os membros das *networks* (Milward and Provan, 1993; Smith and Lipsky 1993)

Surge então o conceito de multiplicidade que se refere à resistência dos laços entre as agências das *networks* (Scott 1991). Duas organizações tem uma multiplicidade de laços se estiverem conectadas em mais do que uma forma – ligadas no planeamento e nas referências e a relação mantêm ainda que alguns laços se quebrem.

Par avaliar a eficiência a multiplicidade pode ser uma medida útil.

Outra forma de avaliação do nível de eficiência das *networks* é avaliação da estrutura administrativa: a inexistência de uma OAN requer um esforço de compromisso para com os objectivos por parte dos participantes da *network*, porque neste caso a comunidade não designou um agente para guiar, coordenar e legitimar as actividades da *network*.

Ora a falta de uma OAN requer um levado nível de organização inter-organizacional entre as agências membros e isto é muito difícil de sustentar, e pode levar a maus resultados por causa da descoordenação dos serviços.

Como forma importante de avaliar a eficiência das *networks* através das OAN é avaliar a extensão desta estrutura e ver em que medida ela distribui os recursos pelas agências da *network* e da sua capacidade para recolher fundos para assegurar o sucesso da *network*.

A OAN deve saber distribuir os fundos, criar incentivos às agências para que cada uma produza mais e compita com as outras, de forma a maximizar a eficiência para o benefício da comunidade e da população dos clientes que estão a ser servidos, ainda que seja à custa dos membros individuais da *network*.

A OAN age como agente para a comunidade e como principal para os membros da *network*, e não como agente dos membros. Este papel legitima as *networks* e as actividades desempenhadas pelos membros par o bem dos clientes.

È claro que um forte controlo central dos recursos não é suficiente para assegurar o sucesso da *network*, no entanto, como Provan and Milward (1995) descobriram que este controlo é um indicador importante de que o grupo de prestadores de serviços tem um incentivo em cooperar, uns com os outros e como a OAN, para garantir que os ser viços sejam produzidos ou prestados de forma eficiente pela multiplicidade das agências.

EFICIÊNCIA AO NÍVEL DOS PARTICIPANTES DA ORGANIZAÇÃO

Para que as organizações considerem fazer parte da *network* , a questão fundamental a que procuram responder é : em que é que a *network* pode beneficiar a minha agência?

Esta importância para as agências individuais pode ser avaliada através de quatro critérios básicos:

- resultados para os clientes
- legitimidade
- recursos
- custos.

A legitimidade, os recursos e os custos podem ser conseguidos de forma eficiente quando as *networks* dependem de fundos públicos e se fizerem parte de organizações governamentais a sua legitimidade aumenta.

Quanto aos resultados para os clientes através da integração de serviços os clientes das *networks* podem receber uma enorme franja de serviços que necessitam, o que não seria possível por parte de uma ou duas agências descoordenadas.

CONCLUSÃO: INTEGRAÇÃO ATRAVÉS DE VÁRIOS NÍVEIS DE ANÁLISE

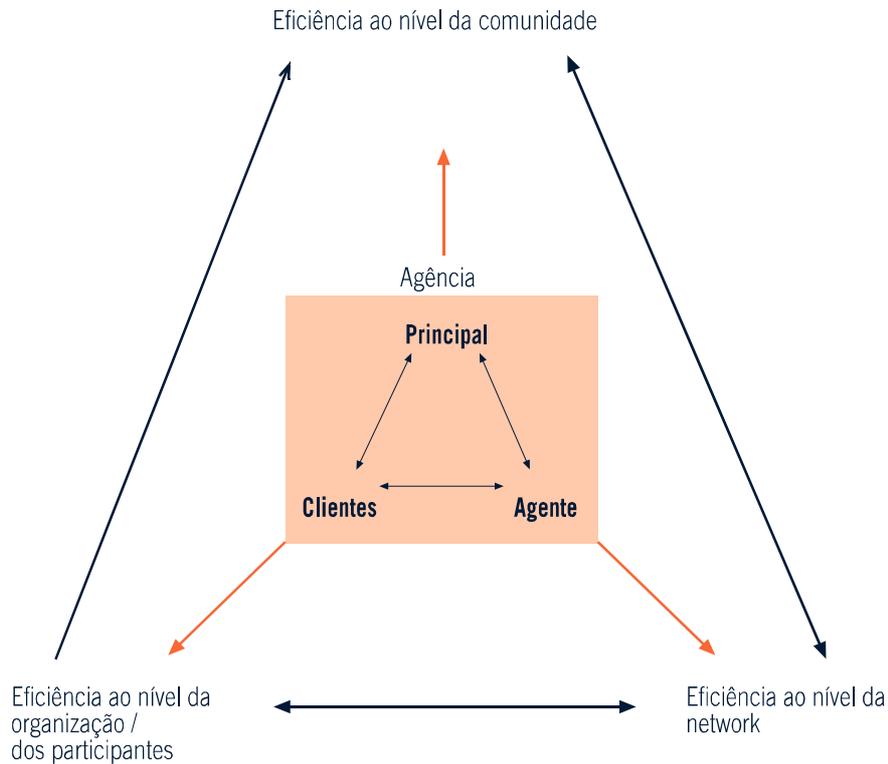
A eficiência da *network* baseia-se também na interacção entre os três níveis de análise aqui discutidos:

Satisfazendo os três níveis de necessidades dos três grupos:

- principal, agente e cliente – a eficiência da *network* pode ser totalmente realizada
- a figura da agência mostra que os resultados de análise de cada nível tem um efeito directo nos resultados dos outros níveis.

Simultaneamente, a eficiência da *network* a um nível não garante a eficiência aos outros dois níveis.

Figura 2: Eficiência da *Network*



Fonte: Provan & Milward (2001: 417).

Avaliar a eficiência da *network* é fundamental apesar de trazer muitas dificuldades, de ser problemático porque os interesses dos envolvidos são muito diferentes uns dos outros, no entanto é fundamental para quem trabalha na *network*, para quem é servido pela *network* e para aqueles cuja as políticas e os fundos afectam a *network*. Porque as *networks* do sector privado são diferentes na medida em que o desempenho financeiro das firmas é visto como uma forma viável de avaliar a eficiência da *network* (Saxton 1997). Enquanto a *network* do sector público considera-se que não é mais eficiente se tem capacidade de resolver problemas e de servir os clientes.

O problema fundamental de qualquer esforço para avaliar as *networks* públicas é que a eficiência é medida por grupos externos – os accionistas tendem a avaliar, recompensar ou punir as agências individuais independentemente do papel das *networks* em conseguir ou limitar os resultados dos clientes – os grupos externos olham para as organizações individuais ou seja, a eficiência tende a ser vista dependente do serviço

que cada agência presta independentemente dos serviços que resultam da actividade da *network*.

A *network* tem de ser avaliada ainda que haja desacordo sobre os objectivos e os métodos usados. As *networks* do sector público devem acrescentar valor à comunidade através de melhoramentos no acesso aos serviços, garantir a sua utilização, reduzir os serviços desnecessários, baixar os custos globais, garantir a satisfação dos clientes e aumentar os resultados. Porque estas medidas tornaram a comunidade num local mais produtivo e viável para se viver. Os serviços prestados podem ser construídos e mantidos ao nível da organização, mas a eficiência global da *network* será julgada em última instância ao nível dos accionistas da comunidade.

Quadro 9: Avaliação do desempenho da *Network* ou Agência

Níveis de Análise	Grupos Chave	CrITÉrios de Eficiência
COMUNIDADE	Principal e Clientes - Políticos - Fundadores	- Custo para a comunidade - Capital social - A percepção do público de que o problema vai ser resolvido
AGÊNCIA OU NETWORK	Principal e Agentes - Fundadores - Membros da Organização	- Aumento dos membros da <i>network</i> - Ausência de duplicação de serviços - Criação e manutenção da O.A.N. - Integração/coordenação de serviços - Custos de manutenção da <i>network</i>
ORGANIZAÇÃO PARTICIPANTES	Agentes e Clientes - Membros do Conselho de administração da agência - Funcionários da agência - Clientes	- Eficiência da agência - Legitimidade - Aquisição de recursos - Custo dos serviços - Resultados para os clientes - Acesso aos serviços

Fonte: Provan & Milward (2001: 421)

Glendinning também apresenta um modelo muito interessante para compreender e ponderar os factores de avaliação de eficiência das parcerias. No entanto, esta autora, refere-se à avaliação das parcerias no caso específico de parcerias entre os serviços de

saúde e os serviços sociais. Porém, isto não quer dizer que este modelo não se possa adaptar a outros tipos de parcerias, como veremos.

A promoção das parcerias é um elemento chave das políticas do governo, por exemplo: a *Audit Commission* (1998: 5) argumentou que “o trabalho em parceria é uma poderosa ferramenta para enfrentar dificuldades políticas e problemas operacionais a que as agências devem fazer face”.

Algumas ferramentas têm sido desenvolvidas para ajudar os participantes e/ou os gestores das parcerias a fim de avaliarem o progresso, a saúde e o sucesso das parcerias. Estas estruturas de avaliação têm sido desenvolvidas primeiramente como instrumentos de gestão a fim de ajudar os participantes parceiros a identificar obstáculos e progresso no processo e nos objectivos da parceria. O primeiro critério para avaliar o sucesso das parcerias é o critério dos investidores porque as parcerias envolvem por definição vários tipos de investidores (*Stakeholders*) que por sua vez têm diferentes compromissos organizacionais e compromissos administrativos além de diferentes níveis de autonomia para com as organizações e diferentes perspectivas profissionais. Aqueles que fundam os serviços têm diferentes perspectivas daqueles a quem são destinados os serviços, até os consumidores dos serviços não são um grupo homogéneo. Atendendo a estas diferenças cada um destes grupos (investidores, contribuintes, utentes, consumidores) têm uma forma diferente de entender o “sucesso” de uma parceria porque cada um deles espera que a parceria seja avaliada de acordo com os seus interesses (1996).

Thomas and Palfrey (1996:126) dão uma definição de avaliação – avaliar é julgar o mérito através de determinados critérios assim como ter em atenção aos resultados e aos efeitos.

Isto faz-nos colocar a seguinte questão: O quê ou quais são os critérios para avaliar as parcerias?

Glendinning sugere uma estrutura baseada em Thomas and Palfrey (1996) que por sua vez, se basearam nos trabalhos de Maxwell (1984) e Robinson and Le Grand(1994).

PRIMEIRO CRITÉRIO: A EFICÁCIA

Thomas and Palfrey definem a eficácia como sendo o âmbito até onde cada parceria deve alcançar os seus objectivos ou os objectivos que lhe são imputados externamente,

quer pelo governo central, regional ou pelas políticas locais. Os critérios para avaliar a eficácia requerem que os objectivos das parcerias sejam claros, explícitos e mensuráveis, o que é extremamente difícil de encontrar na medida em que os próprios parceiros não concordam entre si com os objectivos e resultados específicos. Na verdade os objectivos e as visões sobre a eficácia, entre os investidores, os utilizadores dos serviços e os contribuintes podem ser muito diferentes. Será então essencial investigar e articular estas concepções pluralistas, particularmente entre os vários tipos de parceiros, ver como é que as expectativas e os objectivos dissonantes podem seriamente afectar a robustez da parceria.

SEGUNDO CRITÉRIO: A EFICIÊNCIA

A eficiência é o *ratio* entre benefícios e custos. Um incremento na eficiência envolve todavia incrementar os benefícios em relação aos custos. Os custos são muitas vezes mais facilmente identificáveis e mensuráveis que o benefícios - particularmente benefícios menos tangíveis como o aumento de escolha e de independência, ou o aumento de qualidade de vida.

No entanto alguns custos são mais aparentes do que outros: uma auditoria deverá incluir custos como o desenvolvimento informação de gestão compatível entre os vários sectores de actividade; investimento com formação em conjunto...

Os custos e os benefícios podem não ser igualmente suportados pelos parceiros, o que pode ameaçar os laços da parceria – a não ser que estas desigualdades tenham sido antecipadas e previstas no acordo entre os parceiros.

TERCEIRO CRITÉRIO: A EQUIDADE

Tem a ver com o impacto da parceria em certos grupos de clientes ou outras localidades – se o nível da prestação do serviço se mantém em relação a outras áreas.

Avaliar a equidade é necessário para saber se a parceria está a desviar recursos para outros lados ou a adiar medidas e investimentos em relação a outros grupos ou localidades.

QUARTO CRITÉRIO: A ACEITAÇÃO

A aceitação do desenvolvimento da parceria está directamente ligada à noção de responsabilidade da parceria perante o público, o ter de prestar contas, à receptividade do público aos serviços prestados.

A questão é: será que os objectivos, processos e resultados da parceria são aquilo que os usuários, contribuintes e o público em geral querem?

Avaliar o envolvimento e o *feedback* dos utentes é um elemento essencial de avaliação:

- a parceria aumentou a acessibilidade aos serviços?
- como é que os utentes foram envolvidos no planeamento dos desenvolvimentos da parceria?

A aceitação da parceria não envolve simplesmente os produtos obtidos, mas também os processos através dos quais os produtos são prestados:

- a informação à disposição dos utentes sobre as opções disponíveis
- a escolha e o controlo que cada utente pode exercer no serviço

A avaliação através da aceitabilidade pelos não-utentes torna-se ainda mais robusta: porque é que os não utentes não usam os serviços da parceria? O que é que se deveria mudar para que estes serviços se tornassem mais aceites?

Também os gestores e o *staff* de profissionais que trabalham na parceria devem ter uma visão clara de se a parceria é aceite ou não, em particular se se apercebem de ameaças ao seu emprego ou às suas condições de trabalho (Hudson 1999)

QUINTO CRITÉRIO: A ACESSIBILIDADE

- 1º acesso à informação sobre os serviços
- 2º aspecto da acessibilidade que envolve distância geográfica – criar vários locais para dar acesso aos serviços será melhor do que um só? E significa também diminuir o tempo de espera.

SEXTO CRITÉRIO: SENTIDO DE OPORTUNIDADE

A concepção daqueles que usam os serviços quanto ao sentido de oportunidade pode ser diferente da concepção daqueles que prestam os serviços.

SÉTIMO CRITÉRIO: A RESPONSABILIDADE

Tem a ver com a responsabilidade dos parceiros das organizações e dos seus profissionais com os accionistas/investidores (políticos, utentes e dados de fundos)

Tem a ver com a adequação dos acordos, compromissos governamentais com a parceria.

Tem a ver com os meios, os mecanismos de fiscalização externos das parcerias em relação à parceria – auditorias dos serviços centrais.

Fiscalizar quem toma as decisões, acerca do tamanho, da oportunidade e da gestão diária dos compromissos da parceria.

- Quem define os membros do Conselho de administração?
- Que tipos de mandatos tem os membros em relação às suas organizações?
- Como é que as decisões orçamentais são alocadas a cada um dos parceiros ou são eleitos como objectivos a atingir?
- Que tipo de decisões podem ser tomadas pelo conselho de administração sem a prévia aprovação dos sócios gerentes da organização?

Estas decisões são tão importantes que põem em perigo a responsabilidade da parceria ou são tão pequenas que constroem a inovação.

A dimensão da responsabilidade tem a ver com a supervisão e regulação dos comportamentos dos profissionais para com a parceria – tem um corpo próprio de funcionários ou recorre à contratação de serviços externos?

Como é que a responsabilidade para com os utentes é encaminhada? Os parceiros estabeleceram um sistema de queixas ou cada utente tem de negociar de forma isolada a sua queixa – os direitos dos utentes estão claramente defendidos?

OITAVO CRITÉRIO: A ÉTICA

Os avaliadores das parcerias podem ser colocados sob intensa pressão ao ter de demonstrar o serviço da parceria, e ser ameaçados caso os resultados são inferiores, além de que podem não ser isentos na análise.

Os avaliadores também podem ser apanhados num fogo cruzado e atraídos para cada uma das partes.

Estas considerações indicam a importância de manter a neutralidade de uma avaliação para com todos os parceiros, a todos os níveis.

NONO CRITÉRIO: A RECEPTIVIDADE E ESCOLHA

Thomas and Palfrey (1996:135) descrevem a receptividade como sendo a velocidade e precisão com que um prestador de serviços responde a um pedido de acção ou de informação, desde que esta capacidade não reduza o leque de escolha de serviços, nem aumente o risco de o serviço ser inadequado às necessidades ou desejos dos utentes

DÉCIMO CRITÉRIO: A IMPLEMENTAÇÃO E BALANÇO DE ACTIVIDADES

Visão vertical a todos os níveis de implementação da parceria

Visão horizontal ao impacto da parceria noutras organizações e serviços

- foram consultadas todas as associações que tinham interesse nestas áreas?
- esta forma ou estrutura usada poderia ser aplicada noutra projecto?

Smith and Beazley fizeram um estudo sobre a forma como a comunidade se envolve em políticas urbanas, em especial o que acontece através das parcerias de regeneração urbana. Em termos teóricos explora a influência estratégica das comunidades com as estruturas locais de poder.

Estes autores concluíram que a natureza do envolvimento pode ser explicada considerando três conceitos: poder, participação e parceria.

Neste sentido os autores desenvolvem um modelo a que dão o nome de “roda do envolvimento” para analisar a eficiência com que a comunidade se envolve em parcerias de regeneração urbana.

Este modelo permite avaliar a eficiência do envolvimento através da aplicação de um simples questionário. É uma ferramenta para os investigadores e para avaliar parcerias, nomeadamente, explorar o nível e a qualidade do envolvimento da comunidade no processo de regeneração urbana.

As comunidades que se envolvem conseguem provocar um impacto sobre a estratégia do processo de tomada de decisão, fazendo com que o seu envolvimento na parceria com o poder local seja determinante para a obtenção de determinados resultados na regeneração urbana? Ou pelo contrário, o seu envolvimento não tem qualquer influência sobre o processo de decisão? As parcerias para a regeneração urbana são uma resposta meramente pragmática às restrições orçamentais que as políticas locais têm de enfrentar?

As parcerias de regeneração urbana representam a tentativa de em conjunto adicionar valor a actividades que os actores ou sectores individuais não seriam capazes de desenvolver, daí derivando benefícios que são mútuos.

As parcerias são claramente fundamentais para as políticas urbanas correntes, e são promovidas como sendo a solução para os problemas difíceis, tendo potencial para:

- conseguem que as necessidades locais sejam identificadas e localizadas (Loundes and al, 1997)
- dão às populações locais uma voz, ou a possibilidade de elas apresentarem os seus problemas (Stewart and Taylor 1995)
- trazem às comunidades locais mais justiça social (Himmelman 1996)

Os três factores chaves para avaliar as parcerias são:

- poder
- a participação
- as parcerias

e cada um destes factores chaves pode ser desmembrado em categorias que podem esclarecer a medida do envolvimento na perspectiva da comunidade.

QUANTO AO PODER:

O envolvimento da comunidade tem a ver com poder. Do ponto de vista da comunidade pode-se operacionalizar o poder da parceria:

- a distribuição relativa do poder na parceria.

(Hutchinson and Foley 1994: 6) a diferença relativa na distribuição do poder na parceria é importante, porque pode ser inevitável que o poder na parceria seja assimétrico quando vários parceiros da comunidade estão envolvidos, no entanto os menos poderosos actores da peça podem ter um papel criativo.

Marsh e Beazley (1996: 4) colocam duas questões relativamente às diferenças de poder:

- 1º quem está acostumado a deter o poder e o controlo está disposto a ceder o poder aos outros?
- 2º até que ponto as agencias de regeneração permitem que a comunidade que elas visam regenerar influencie a natureza ou o tipo de regeneração que é feito na localidade?

Estes Autores estão preocupados em saber se a estratégia do envolvimento da comunidade se traduz em legitimidade para as decisões tomadas pelas agencias ou se se trata de verdadeiro, genuíno envolvimento da comunidade.

1. Acesso a recursos:

Mackintosh (1992) fala no alargamento do orçamento – este modelo enfatiza a procura de fundos adicionais através das diferentes perspectivas dos parceiros

Os limites financeiros relativos às parcerias das autoridades locais e limites em relação a subsídios de risco leva a que a parceria seja vista como um meio de colectivamente aumentar o orçamento.

Os recursos permitem que os grupos da comunidade representem um papel importante. No entanto um modelo de parceria que foca apenas o lado estritamente financeiro desvaloriza o papel que cada parceiro pode representar quando não há grandes orçamentos.

2. Ganhar capacidade para intervir – *empowerment*

A capacidade de participar é um importante elemento para investir a comunidade de poder.

Pacione (1992, 417) argumenta que isto requer uma devolução de poderes (da parceria ou através de mecanismos da parceria) em ordem a dar poder às comunidades locais.

Um método sugerido como forma de medir o poder da comunidade, foi delinear os objectivos da comunidade em relação aos objectivos da parceria e medir os impactos destes nos objectivos da comunidade.

A questão é saber se é melhor dar poder aos membros da comunidade ou deixar que se implementem outras parcerias com outras agências.

Há quem pense que o envolvimento da comunidade tem ajudado a desenvolver as estratégias de regeneração.

A Participação

Na teoria as parcerias dão oportunidade aos grupos da comunidade de influenciar as decisões que afectam a sua vida diária.

Abre-se aqui a questão da dimensão da participação em termos democráticos.

Motivação para a parceria: a transformação do governo local com a implementação de objectivos centrais.

Os factores de participação:

- representatividade dos parceiros
- responsabilidade dos parceiros
- estrutura pluralista e participada
- legitimidade representativa – ou representatividade dos parceiros

Como é que a parceria foi constituída e quem está envolvido e porque razão é crucial a representação e a legitimidade dos representantes

- a escolha dos parceiros com interesses legítimos é essencial para a comunidade local se a parceria pretende conseguir a sua confiança e o seu respeito. Conseguir a

legitimidade dos representantes da comunidade pode ser conseguido através da prestação de objectivos da própria comunidade.

■ responsabilidade dos fundadores

a identificação dos objectivos individuais e do grupo no processo de regeneração é um elemento chave para a vantagem colaborativa que resulta do processo de parceria (Huxham 1996)

Os representantes da comunidade não são empossados para tomar decisões independentes, só podem agir com autoridade na organização da comunidade que eles representam.

Por isso a abertura deve estar presente nesta cultura de consultas à comunidade

- abertura

Hutchinson and Foley (1994) citam duas formas de estruturas que os parceiros podem adoptar em ordem a conseguir um impacto no envolvimento da comunidade: o exclusivista e o pluralista.

Envolvimento em estruturas exclusivistas devem ser restritas a uma elite local.

Enquanto que a pluralista deve ser aberta a todos os interesses políticos e sectoriais

Tudo vai depender da linguagem usada, do acesso em termos físicos á localização da estrutura e do *timing* escolhido para as reuniões

A parceria – o envolvimento da parceria na comunidade

Os factores da confiança, da partilha, da vontade em aprender – são valores da parceria – vão para além dos meros objectivos pré-definidos.

Os objectivos da comunidade são inevitavelmente diferentes dos objectivos dos outros parceiros.

Mas os parceiros podem ter objectivos diferentes sem deixar de partilhar valores com mutuo respeito.

a) diferença positiva

O modelo de sinergia –Mackintosh (1992: 213) descreve que a sinergia ocorre quando dois actores económicos diferentes, cada um com um conjunto de recursos e capacidades identificados, e comum claro e distinto (mas não completamente exclusivo) objectivo se juntam para realizar um “benefício social adicional”.

Hastings (1996) estende este modelo de Mackintosh – de adicionar valor através da junção de meios ou recursos, e distingue entre duas formas de sinergia:

- sinergia de recursos – modelo com valor acrescentado
- política de sinergia – envolvimento dos parceiros na política do processo com sinergias que derivam das diferenças inerentes, ou inovações devidas a perspectivas complementares. Claramente o envolvimento é conseguido sob condições de política de sinergia que é apresentada como inclusive e democrática

b) aprendendo a aprender

Os parceiros envolvem-se numa luta mútua por transformação. Claramente este modelo de parceria conflitua com a ideia de atingir objectivos mútuos. É que há parcerias que pretendem transformar as outras para as tornar como elas

Hastings (1996: 262) desenvolve uma transformação alternativa, transformação mútua caracterizada pelo desejo de aprender assim como de ensinar. Neste tipo de parceria, as diferenças entre os parceiros são reduzidas a uma mútua compensação ou empatia que se dirigem a uma distribuição desigual de poder entre parceiros.

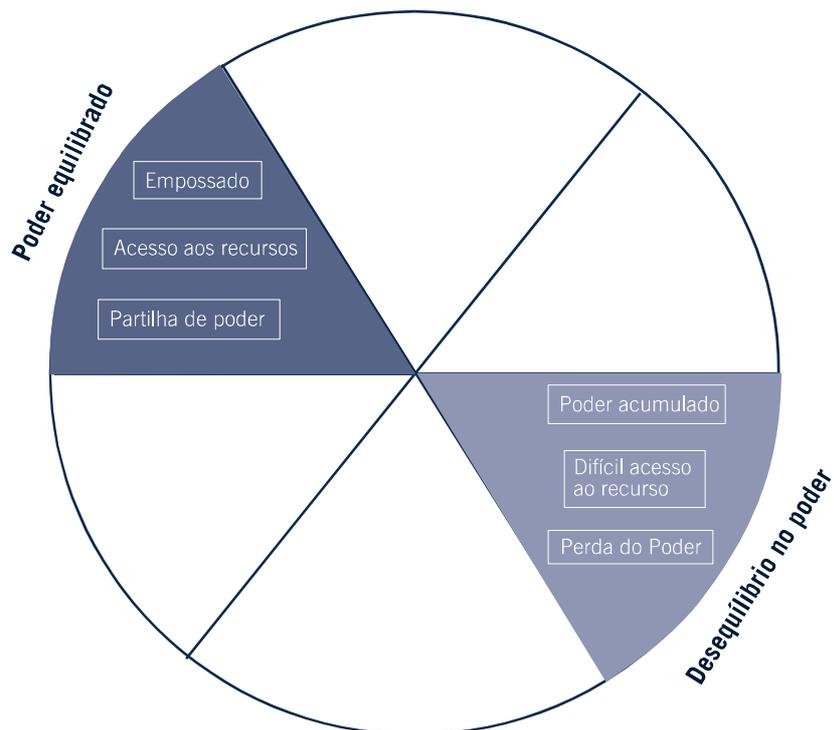
c) os mesmos objectivos

Assume-se que a parceria será mais efectiva onde todos os parceiros trabalham para alcançar um conjunto comum de objectivos, ou com uma visão partilhada do que deve ser a parceria.

Se na parceria forem seguidas agendas individuais, se ela for em várias direcções, pode trazer algumas dúvidas na habilidade da parceria para conseguir o efectivo envolvimento da comunidade.

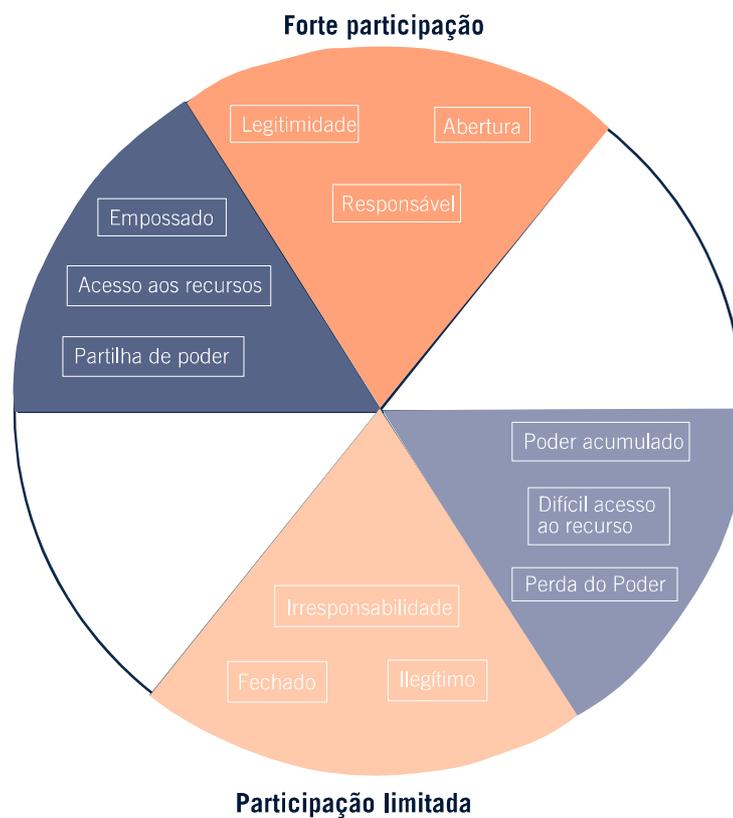
A existência de objectivos incongruentes tem a consequência de aumentar as diferenças de poder levando à marginalização dos grupos com pouco poder ou daqueles que tem uma fraca posição para negociar.

Figura 3: Poder



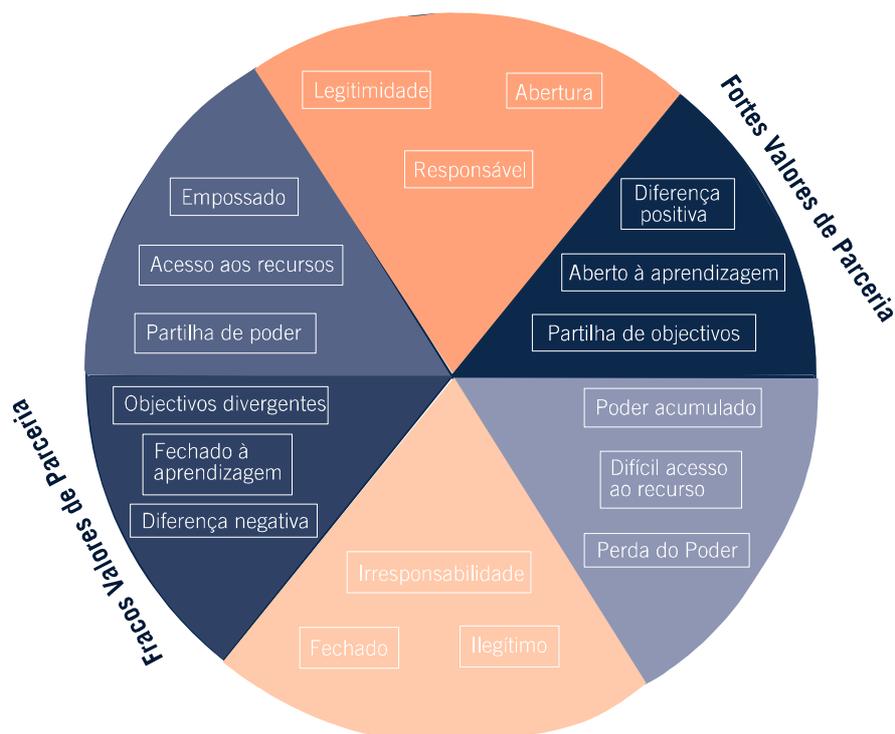
Fonte: Adaptação nossa de Thomas and Palfrey (1996: 126)

Figura 4: Participação



Fonte: Adaptação nossa de Thomas and Palfrey (1996: 126)

Figura 5: Valores de Parceria



Fonte: Adaptação nossa de Thomas and Palfrey (1996: 126)

Dos três métodos expostos, o de avaliação da eficiência, o da estrutura da parceria entre serviços de saúde e serviços sociais e, finalmente, o dos factores de envolvimento da parceria na comunidade parecem-nos teóricos e desprovidos de aplicabilidade prática. Na verdade, de toda a literatura consultada sobre o assunto, apenas um autor mostra que as parcerias podem não ter sucesso, a não ser que delas resulte vantagem colaborativa. Chris Huxham fez um modelo para explicar as razões da criação de vantagem colaborativa. A este modelo chamou-lhe teoria da vantagem colaborativa:

- a vantagem colaborativa é explicada através do argumento da sinergia – este é o ponto de partida (Huxham and Macdonald, 1992; Huxham, 1993).

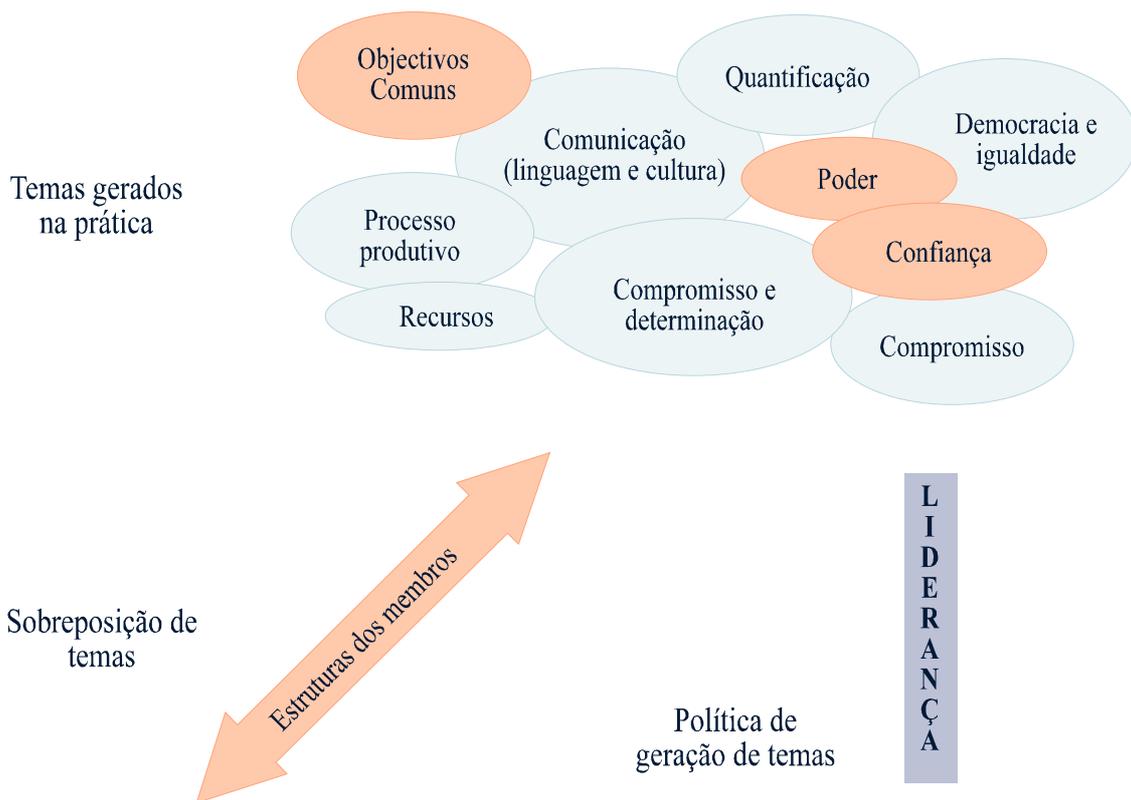
Para obter uma real vantagem da colaboração, argumenta-se que é necessário obter algo que nenhum das organizações possa conseguir de *per si*.

No entanto da prática, após ter analisado vários grupos em colaboração, a Autora avançou com outro conceito: o de inércia na colaboração *collaborative inertia* (Huxham, 1996).

Porque é que a inércia na colaboração é tantas vezes o resultado?

Huxham inventou um conjunto de hipótese de que se serviu para criar um modelo teórico da natureza do trabalho em colaboração, que é completamente diferente dos modelos anteriormente apresentados, na medida em que não procura definir as fases ou etapas da colaboração, nem procura identificar factores de sucesso ou guias de como fazer para ter êxito (como Das and Teng, 1997; Gray, 1989; Kanter, 1994; McCann, 1984; Mattesich and Monsey, 1992; Winer, 1994)

Figura 6: Temas gerados pela colaboração



Fonte: Huxham (1996).

A figura representa vários temas, cinco precisamente, que são os temas que caracterizam o trabalho em colaboração, portanto a sua análise aprofundada servirá para encontrar na parceria que visa ser o nosso estudo de caso as razões que podem fundamentar a *inertia colaborativa* ou a “vantagem colaborativa” ao nível dos resultados obtidos.

Tema 1: *objectivos comuns*

A autora diz que é do senso comum que os parceiros que vão trabalhar juntos tenham ideias claras sobre os objectivos do trabalho que vão desenvolver em equipa, afim de que possam em conjunto operacionalizar políticas de gestão.

As pessoas concordam que tem de haver acordo sobre o conjunto de objectivos no ponto inicial da colaboração.

A prática comum no entanto aparenta que existe uma variedade de agendas quer das organizações, quer dos indivíduos nas situações de colaboração o que torna muito difícil obter um acordo acerca dos objectivos na prática.

Em resposta a Autora fez representou numa figura uma tipologia de objectivos, que distingue os objectivos da colaboração, os objectivos de cada uma das organizações individuais (como são vistas pelos participantes) e os objectivos pessoais dos participantes individuais. Mas esta tipologia também mostra que enquanto existem objectivos explícitos, muitos outros são assumidos ou tomados por certos por um dos membros mas podem não ser necessariamente reconhecidos pelos outros, e outros ainda podem estar deliberadamente escondidos.

Figura 7: Tipologia de Objectivos



Fonte: Huxham & Beech (2002)

Tema 2: poder

É também do senso comum que quem tem o dinheiro é que detém o poder – ora na prática não é bem assim.

Huxham procurou saber onde está o poder e descobriu que o poder pode estar em vários pontos diferentes.

Huxham and Beech (2002) chamaram a estes pontos de poder a “infraestrutura do poder na colaboração”.

Muitos destes pontos de poder situam-se a um micro nível da colaboração e por isso podem não ser óbvios para aqueles que e estão envolvidos. Um exemplo, é o facto de dar o nome à colaboração e de a partir deste momento isto influenciar todos os processos, ora os que deram o nome estão a partir daí numa posição de poder.

Outra posição de poder é aquela que tem a ver com quem faz os convites para a colaboração em conjunto. Quem escolhe quem se vai envolver está numa posição de poder.

Outro ponto de poder pode estar relacionado com os meios e processos de comunicação e com o uso e controlo dos *mass media*.

Claramente quem toma a iniciativa de escolher alguém para promover um encontro ou uma reunião terá mais poder do que aquele que marca a reunião.

Quem escolhe o local para a reunião estará numa posição de supremacia.

Quem escolhe a hora da reunião também estará numa situação de poder.

Mas a infra-estrutura de poder não é estática – o foco ou *locus* do poder está continuamente a mudar, o que se pode notar a um macro nível entre fases do desenvolvimento da colaboração (também outros autores fizeram isso, por exemplo McQuaid, 2000; Mayo and Taylor, 2001).

Por exemplo, no início, os fundadores podem ter o poder, mas numa fase em que o dinheiro está disponível, aqueles que são nomeados administradores passam a deter o poder.

Mas a um micro nível o poder também muda de mãos, o que se pode ver depois das reuniões, caso os assuntos não tenham sido bem conduzidos, outros membros passam a ter o protagonismo; os assessores podem ter muito poder em determinadas fases da colaboração, por pequenos períodos de tempo

Tema 3: confiança

O argumento aqui é que a confiança, não é uma noção do senso comum, é uma pré-condição para o sucesso de uma colaboração e isso reflecte-se em muita literatura sobre o assunto (Das and Teng, 1998; Lane and Bachman, 1998).

No entanto a existência de relações de confiança entre parceiros parece ser a situação ideal, porque na realidade as relações num ponto inicial são de desconfiança ou de suspeição. Muitas vezes os parceiros não se podem dar ao luxo de escolher com quem vão trabalhar. Pode haver razões políticas (por exemplo: o Governo) que ditem quem devem ser os parceiros.

Ao investigar a confiança nas relações entre parceiros descobriu que há dois factores indicativos muito importantes para iniciar uma relação de confiança:

- 1º o primeiro factor tem a ver com a formação das expectativas sobre o futuro da colaboração e estas estão fundadas quer na reputação, ou comportamento antecedente, ou em contratos formais e acordos escritos.
- 2º o segundo factor envolve o risco que se corre. O argumento é o de que os parceiros necessitam de ter suficiente confiança uns nos outros para que estejam preparados em correr riscos ao iniciar a colaboração.

A confiança pode ser representada por uma curva que demonstra que os níveis de confiança vão aumentando conforme as pequenas vitórias ou os sucessos obtidos com a colaboração.

Tema 4: as estruturas dos membros

A conceitualização das estruturas da colaboração baseia-se em três aspectos:

1- ambiguidade

2- complexidade

3- dinamismo

(este é um tema que podemos ver desenvolvido num *paper* de Huxham and Vangen, 2000b)

1- ambiguidade: as pesquisas tem demonstrado que os membros das parcerias não sabem quem são exactamente os outros membros, não os sabem referir sem recorrer a listagens escritas.

Muitos membros consideram-se a si e a outros com diferente estatuto daquele que tem na realidade. Pode acontecer ainda que não seja claro se é a pessoas como indivíduo que faz parte da parceria ou se é a sua organização, nem se sabe bem porque razões é que aquela pessoa foi escolhida para a colaboração

Não se conhecem na prática os estatutos e os papeis que as pessoas ou as organizações desempenham.

2- complexidade:

2.a)- tem a ver com as relações de trabalho;

Com o nível de envolvimento na organização de cada um dos participantes;

Pode ter a ver com o papel que cada grupo deve desempenhar na colaboração: desde logo a colaboração pode ser dirigida formalmente por um grupo de políticos eleitos de uma organização e o podem figuras públicas proeminentes no conselho de Administração. Cada grupo terá o seu papel político na colaboração ainda que a sua origem seja distinta.

A falta de clareza sobre quem são os parceiros é muitas vezes causada pela complexidade das ligações que subjazem à colaboração na prática.

A complexidade pode ser evidente quando existem relações de hierarquia entre os colaboradores, por exemplo o que acontece nas parcerias de regeneração urbana, em que a autoridade local é um membro da parceria da regeneração mas é também membro de colaborações que existem na comunidade que por sua vez pode algumas ser membros da parceria ou colabora na regeneração

2.b) tem a ver com os membros organizacionais

Saber até que ponto os membros da colaboração podem ser ou não considerados organizações, ou se intervém individualmente – ao nível das relações interpessoais é importante saber as razões do envolvimento, os diferentes níveis de compromisso para com a obtenção do objectivo, os diferentes tamanhos e estruturas...

Os membros podem aparecer a vários níveis hierárquicos.

2.c) tem a ver com os níveis de gestão da estrutura

a estrutura da colaboração pode ser composta por vários níveis de gestão ou de administração – pode ser composta por uma estrutura hierárquica bem organizada cujos níveis de poder devem ser identificados para se saber quem é responsável perante quem...

2.d) Pluralismo

As políticas governamentais incentivaram a que se criasse um sistema complexo de parcerias que podem cruzar-se, entreligar umas com as outras, levando a um sistema complexo de relações de colaboração, em que as pessoas podem chegar a pertencer a uma dúzia de colaborações em simultâneo

3 - dinamismo: na prática a estrutura da colaboração aparece como altamente dinâmica. Há um inerente dinamismo no coração da colaboração, desde que os membros determinem os seus objectivos até que determinem quem é que vai desenvolver estes objectivos

Na prática esta dinâmica tem a ver com o equilíbrio entre compromisso e expectativas.

No entanto influencias políticas, que podem ser de ordem interna podem também influenciar externamente, o que pode gerar a reestruturação dos membros da colaboração – novos, membros, substituição de membros, entradas e saídas tudo é possível- o que se concretiza através de vários processos de reestruturação das outras parcerias ou colaborações de que são membros...

Por outro lado, da mesma forma, influencias políticas externas ou internas podem afectar o objectivo da colaboração e isto por seu turno pode fazer com que o poder mude de mãos. Novos membros podem entrar e outros podem sair.

Outra fonte de dinamismo tem a ver com as relações individuais dos participantes da colaboração, que são muito importantes para que as coisas funcionem porque as organizações são constituídas por pessoas e as pessoas são muito sensíveis às mudanças de cargos.

Todas as organizações são dinâmicas em toda a sua extensão na medida em que se vão transformando. No entanto as colaborações são também sensíveis às transformações que se operam e cada um dos membros ou das organizações que as compõem o que faz com que a mudança seja ainda mais rápida.

Claramente é difícil concordar com os objectivos, construir relações de mútuo entendimento e gerir relações de poder em estruturas que são tão ambíguas, em que os membros nem sabem quem são os outros parceiros, nem que papel é que tem na colaboração. Por outro lado a natureza dinâmica das relações em colaboração torna a curva da confiança muito frágil porque os esforços em construir relações de entendimento mútuo e desenvolver a confiança podem ser gorados de repente se mudar uma pessoa chave, um parceiro chave ou algo na estrutura da colaboração.

A conclusão é esta: quem quer que a colaboração funcione tem de estar preparado para tratar dela, alimentá-la, cuidá-la constantemente

O facto de reconhecer que a estrutura é complexa tem implicações a dois níveis:

- ao nível da responsabilidade
- ao nível da elaboração da agenda

Tema 5: liderança

A liderança é aqui como sendo o mecanismo para que as coisas aconteçam na colaboração. Mais formalmente isto tem a ver com a formação e a implementação das políticas da colaboração e da sua actividade agendada. Esta teoria está desenvolvida no trabalho de Huxham and Vangen, (2000 c)

O primeiro parâmetro tem a ver com o meio como as estruturas e os processos de liderança se desenvolvem dentro da colaboração. Ou seja saber se numa colaboração em que há duas organizações envolvidas, se ambas tem acesso à agenda da liderança, ou se alguma está excluída, ou se alguma não tem qualquer poder decisório.

Os três meios de liderança - estruturas, processos e participantes – muitas vezes não são controlados pelos membros da colaboração.

Estruturas e processos podem ser impostos externamente, por exemplo por um corpo fundador ou por um projecto. Mesmo que não seja o caso, eles muitas vezes emergem de acções prévias em vez de terem sido explicitamente designados pelos membros. Por outro lado a parceria pode estar a ser influenciada por pessoas que nem fazem parte dela.

O segundo parâmetro da teoria tem a ver com as actividades da liderança que os participantes, quer sejam membros actuais ou não desempenham. Podem identificar-se muitas situações em que os participantes desenvolvem actividades que envolvem a colaboração a fim de obterem determinados benefícios.

O terceiro parâmetro tem a ver com o tipo de liderança que é desempenhado na parceria.

Procurando vantagem colaborativa:

- os objectivos deste estudo são dois:

1º dizer às pessoas que é possível a colaboração levar à inércia e conseqüentemente provocar danos e dores aos participantes que fiquem encurralados nessa inércia da colaboração.

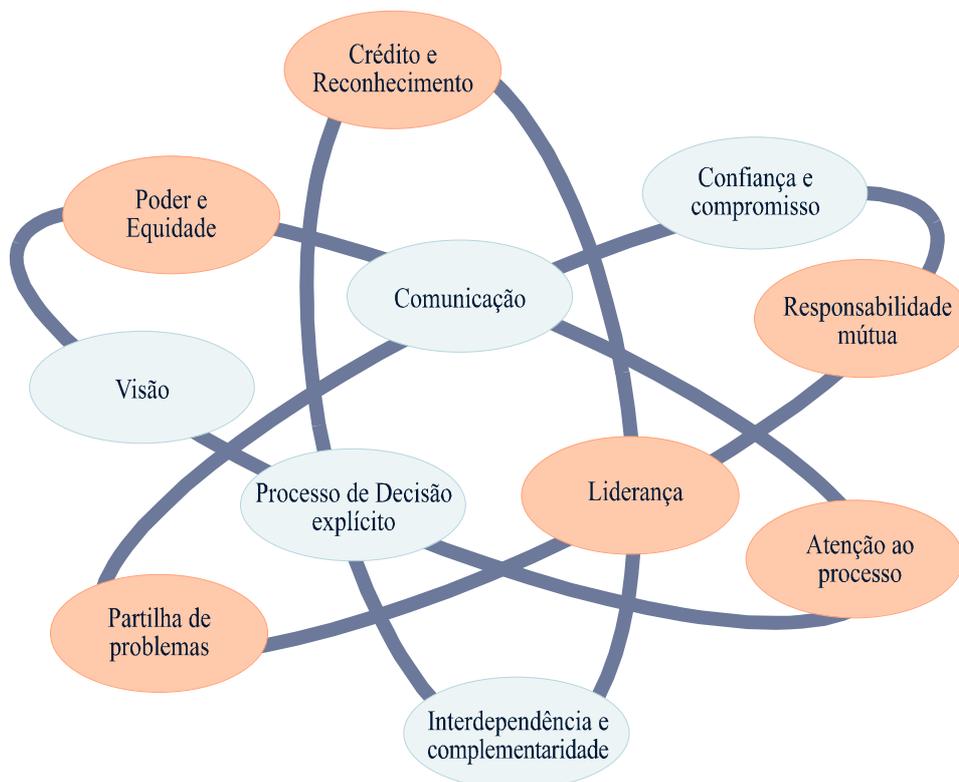
2º prover meios para que as pessoas saibam o que devem fazer para cuidar, alimentar e dar suporte às suas actividades no seio da colaboração. Não é uma forma de dizer o que tem de fazer, mas é uma forma de os participantes encontrarem uma saída...

Fazer com que uma colaboração resulte exige um consumo elevado de recursos e é por vezes muito doloroso...por isso, após 14 anos de investigação o conselho de Huxham é o seguinte: evite formas de colaboração, a não ser que a vantagem colaborativa seja evidente ou que não tenha outro meio de atingir os objectivos ...no entanto pode também acontecer que a vantagem colaborativa esteja no próprio processo de desenvolvimento da parceria e não na concretização dos objectivos da colaboração.

Noutro estudo, Huxham (Huxham 2000) acrescenta ainda outra dimensão, a chamada dimensão da diversidade, porque diz que o princípio da vantagem colaborativa reside na diversidade dos membros. É a potencialidade para aproveitar as diferenças que cria

possibilidade da sinergia. No entanto a diversidade traz consigo um contexto em que as receitas mais óbvias para alcançar o sucesso perdem o sentido.

Figura 8: As dimensões da diversidade



Fonte: Huxham (2000)

Três das mais óbvias dimensões da diversidade são aqui apontadas, assim como a forma como afectam os resultados da colaboração:

1 - recursos e objectivos

é usualmente na junção dos diferentes recursos de cada parceiro que se produz a potencial vantagem colaborativa.

Os diferentes recursos são no entanto o resultado dos diferentes objectivos organizacionais (Eden, Huxham and Vangen, 1996; Vangen, Huxham and Eden, 1994):

- assim embora os parceiros possam concordar em alcançar determinado objectivo, as razões pelas quais pretendem comprometer-se podem ser muito diversas.

- uns podem ter menos vontade do que outros, por isso estão menos dispostos a dispor de meios do que estes
- outros só se envolvem porque estão sujeitos a pressões políticas externas (do governo)
- outros ainda apenas querem satisfazer interesses individuais usando para isso a colaboração

2 - Linguagem e cultura

Também existem diferenças entre organizações e grupos profissionais no que diz respeito à sua linguagem profissional e a sua cultura organizacional, o que pode trazer mal entendidos entre os grupos.

Por outro lado práticas ou processo de tomada de decisões podem representar dessincronias entre as organizações, que podem levar a atrasos nos processos e a consequentes falhas

3 - Poder

Há também diferenças de poder entre as organizações. Pequenas organizações de voluntários podem sentir-se vulneráveis quando colaboram com grandes organizações que por sua vez trazem mais recursos para a colaboração.

Por outro lado as grandes organizações podem sentir-se vulneráveis por causa de necessitarem das pequenas organizações independentes para conseguirem alcançar determinados objectivos.

Estas diferenças de poder podem estender-se para além do nível organizacional ao nível dos participantes da colaboração, ora é dito que se as pessoas que dirigem a colaboração tiverem mais ou menos o mesmo estatuto será mais fácil colaborarem.

Podem também surgir problemas de desequilíbrio de poder quanto ao grau de autonomia para agir, podendo as grandes organizações ser mais burocráticas do que as pequenas.

Parece então que a diversidade traz mais efeitos negativos do que positivos, ou seja está longe de trazer vantagem colaborativa – a conclusão que Huxham retira é a de que a

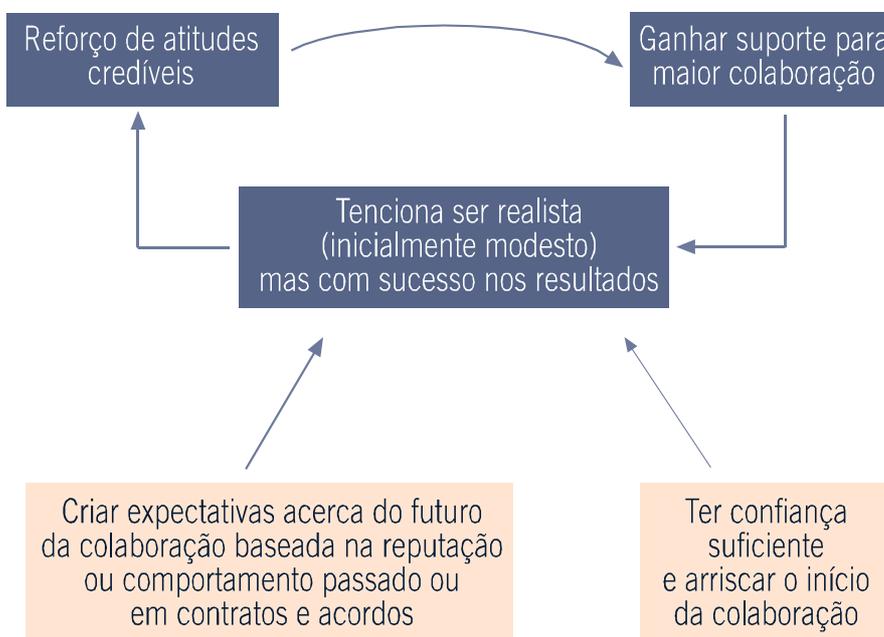
colaboração é uma ferramenta que deve ser usada de forma moderada, mas deve contar com alta prioridade no que diz respeito aos recursos, cuidado e atenção.

É portanto incompatível com um mundo em que cada um está envolvido em várias iniciativas de colaboração, mesmo que não haja sobreposição de colaborações, o que é raro, mas a necessidade de recursos e cuidado impede que esta possibilidade tenha êxito.

Isto quer dizer que o governo deve aproveitar a energia local em vez de promover iniciativas caóticas

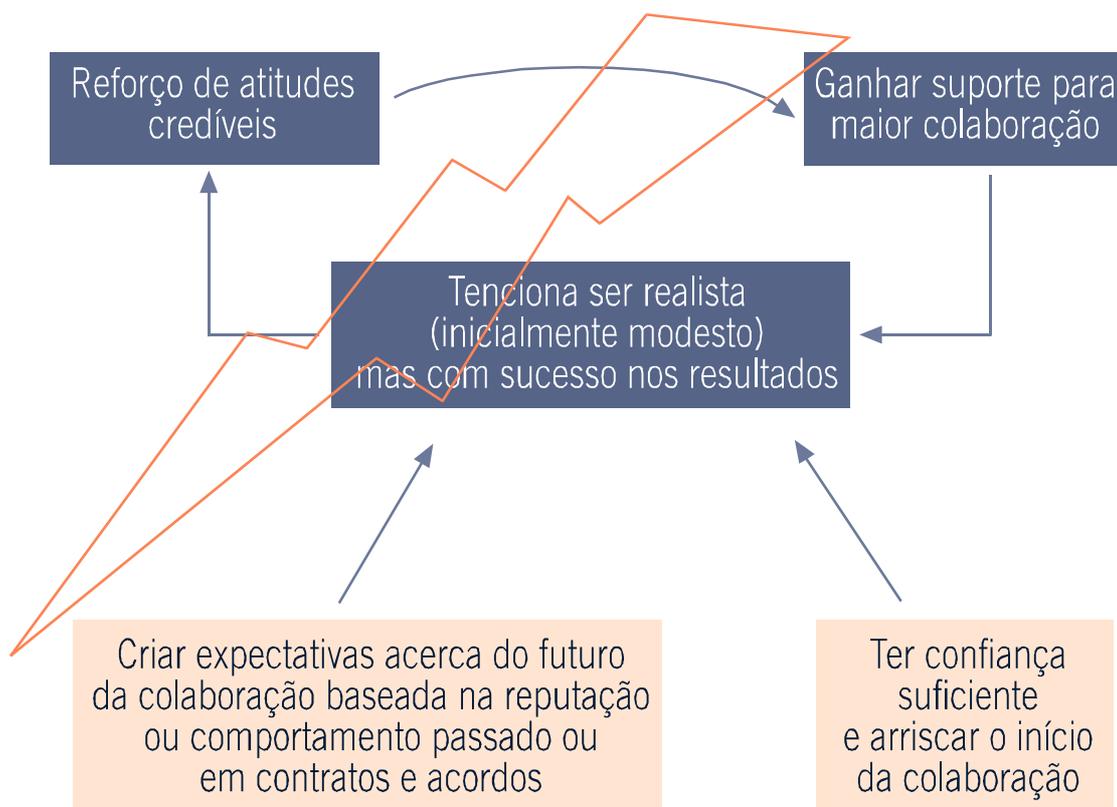
Na prática não há duas colaborações iguais. Então o que é que faz com que a colaboração funcione - a resposta não é fácil, mas as investigações demonstram que é possível que os participantes de acordo com determinado comportamento possam obter determinados resultados, por isso devem reconhecer os factores de diversidade e de complexidade para compreender isso. Não é a resposta mas é o meio de os participantes poderem encontrar saídas nas suas situações.

Figura 9: Ultrapassar as dificuldades



Fonte: Huxham (2000)

Figura 10: Resolver Conflitos



Fonte: Huxham (2000)

9. O ENQUADRAMENTO LEGAL E INSTITUCIONAL DAS PARCERIAS EM PORTUGAL

Como refere Sousa²⁷ (2001; 36), no nosso ordenamento jurídico já existe alguma regulamentação que, apesar de sectorial, permite delinear estas novas modalidades de financiamento do sector público.

Desde logo ficou definido no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006 relativamente aos desafios da participação de Portugal na Moeda Única: (...) uma orientação do investimento de utilidade social baseada na procura de soluções de engenharia financeira que permitam partilhar com o sector privado as responsabilidades da execução e da gestão, assegurando sempre o serviço público de qualidade. Com efeito, quer as restrições orçamentais quer as razões de gestão apontam para o reforço das parcerias público-privadas, para as quais podem ser equacionadas diferentes soluções: o financiamento por taxas conforme a utilização; o estabelecimento de entidades autónomas de gestão e o financiamento privado do risco, embora a propriedade privada não seja obrigatória (...) Caberá ao Estado a definição de estratégias e acções voluntaristas, acompanhada do aprofundamento das funções de regulação e de fiscalização, sobretudo nos casos em que se verifique a redução da presença directa do Estado na economia”²⁸.

²⁷ Numa Intervenção em Novembro de 2001, o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, no âmbito de uma Conferência intitulada “As parcerias público-privadas e o desenvolvimento”, organizada pelo Governo Regional da Madeira em conjunto com a Associação FORUM Mercados Públicos, pugnou pela existência de uma lei estabelecendo o enquadramento das parcerias público-privadas como forma de favorecer e dar segurança aos investimentos, permitindo clarificar situações juridicamente incertas e informar os operadores, dizendo, e citamos “A lei é um sinal de vontade política, ela estimulará este tipo de associação sobretudo se constituir um quadro jurídico e fiscal coerente e incentivador do sector privado. Para além disso permitirá clarificar a forma de escolha do parceiro privado, bem como o respectivo regime jurídico de sujeição ao Orçamento do Estado. Sousa Franco, minutos antes tinha defendido precisamente o contrário: “não há vantagem em construir um conceito jurídico de parcerias porque o ponto de partida é organizacional e gestionário, trata-se de uma forma de gestão que associa entidades públicas e privadas. As parcerias em geral são pouco formalizadas, às vezes mesmo nada, por isso as parcerias não se esgotam num contrato, nem podem resultar de um complexo conjunto de actos legais. Pode acontecer que uma parceria se esgote num contrato mas o conceito de parceria não se esgota porque pode resultar de outros tipos de acordos, não contratuais. Trata-se de um conceito organizatório e económico, e parti-lo em partes pode levar à sua destruição como mecanismo de engenharia financeira”.

²⁸ Ministério do Equipamento, do Plano, e da Administração do território. Secretaria do estado do Desenvolvimento regional. Dezembro de 1998 – (Portugal – Uma visão estratégica para vencer o Século XXI (Parte IV).

Encontramos também esta perspectiva estratégica nas Grandes Opções do Plano para 2000, no que diz respeito “à Reforma do Estado e da Administração Pública”²⁹: “entrega contratualizada de serviços hoje assegurados pela Administração Pública a entidades privadas, sob a condição de vantagens previamente avaliadas”.

Perante a necessidade de acelerar a execução do Plano Rodoviário Nacional, essa estratégia começou por ganhar visibilidade com o Decreto-lei nº 9/97, de 10 de Janeiro, que veio estabelecer o regime de realização dos concursos com vista à concessão, em regime de portagem efectiva, da concepção, construção e financiamentos de lanços de auto-estradas e conjuntos vários associados, na zona Norte, e Oeste do País. Na sequência da realização de tais concursos o Governo atribuiu, por decreto-lei, a concessão dos lanços de auto-estradas a dois consórcios, tendo celebrado os inerentes contratos nos termos das bases das concessões aprovadas pelos respectivos decretos-lei.

Na mesma linha de orientação, o Decreto-lei nº 267/97, de 2 de Outubro, veio estabelecer o regime de realização de concursos públicos internacionais para a concessão da concepção, construção, conservação e exploração em regime de portagens sem cobrança aos utilizadores (SCUT) de lanços de auto-estrada da rede viária nacional.³⁰

Na sequência da aprovação do III Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII) e do Programa Operacional da Economia (POE), o Governo aprovou o DL nº 70-B/2000, de 5 de Maio que define o enquadramento legal para a criação de um conjunto de medidas de acção económica a médio prazo (2000-2006) e prevê, entre outras formas de actuação, “o desenvolvimento de parcerias entre o sector público e privado, visando robustecer e desenvolver o tecido empresarial”.

No seu seguimento, a Portaria nº680-A/2000, de 29 de Agosto, veio estabelecer as regras de implementação dos projectos de parceria e dos projectos de iniciativas públicas enquanto forma de prossecução dos apoios inseridos no POE. Este diploma regulamentar define projectos de parcerias como sendo aqueles “cuja execução é da responsabilidade de entidades externas à Administração Pública e que são

²⁹ Insere-se na 2ª Opção – “reforçar a Cidadania para Assegurar a Qualidade da Democracia”

³⁰ No preâmbulo deste diploma refere-se a intenção de assegurar “a parceria de entidades privadas que suportarão a formação bruta de capital fixo e os correspondentes riscos a elas inerentes”

desenvolvidos em colaboração com um ou mais organismos do Ministério da Economia”.

Como se pode ler do preâmbulo da Portaria nº 680-A/2000 de 29 de Agosto, “uma das formas de concretização do POE é através de uma intervenção pró-activa do Ministério da Economia, em que os diversos organismos do Ministério, em cooperação com estruturas associativas empresariais, sindicais e profissionais, quer ainda com outras entidades, nomeadamente universidades, entidades do sistema científico e tecnológico e com intervenção no desenvolvimento de áreas específicas de actividade económica, actuam no sentido de colmatar inibições na espontaneidade das iniciativas empresariais, antecipar a resolução de constrangimentos ou bloqueios ao desenvolvimento da política económica ou criar/reforçar uma cultura de competência e de excelência nas organizações. Tratam-se, na verdade, de entidades externas à Administração Pública cuja vocação, perfil, competência técnica e idoneidade justifica que, nos termos do nº 1 do artigo 36º do Decreto-lei nº 54-A/2000, de 7 de Abril, sejam associadas à gestão de determinadas formas de actuação.

Ora como se pode ver do citado artigo 36º nº 1, “mediante a celebração de contratos-programa homologados pelo membro do Governo competente, a autoridade de gestão poderá associar à gestão técnica, administrativa e financeira da intervenção operacional respectiva entidades públicas ou privadas, por período determinado.

Aos organismos do Ministério caberá, igualmente, um papel determinante de natureza pró-activa ao serviço do desenvolvimento empresarial através de iniciativas públicas. Estas formas de concretizar o POE visam colmatar falhas de mercado e debilidades do sistema económico-social. Pelo que a presente Portaria destina-se, assim, a definir as regras de implementação das parcerias e iniciativas públicas enquanto forma de prossecução dos apoios inseridos no POE.

O Regulamento Geral Para As Parcerias e Iniciativas Públicas, que vem publicado no Diário da república como anexo à Portaria nº 680-A/2000 de 29 de Agosto, define no seu artigo 2º o conceito de “projectos de parcerias”, que são projectos cuja execução é da responsabilidade de entidades externas à Administração Pública e que são desenvolvidos em colaboração com um ou mais organismos do Ministério da Economia

Este Regulamento define os projectos susceptíveis de apoio, o plano estratégico que deve ser da responsabilidade do Gabinete Operacional de Economia e que tem como objectivo apresentar e enquadrar a estratégia definida pelo POE para o desenvolvimento das parcerias e iniciativas públicas (artigo 5º).

Este Regulamento determina ainda quem é a entidade competente para gerir as parcerias e iniciativas públicas, quem são as entidades beneficiárias (artigo 10º), ou seja as entidades que venham a actuar em parceria com a Administração Pública, as suas condições gerais de elegibilidade (artigo 12º), as condições de legibilidade do projecto (artigo 13º), as despesas elegíveis (artigo 14º), a formalização da concessão do apoio (artigo 17º), as formas de pagamento do apoio (artigo 19º), as obrigações das entidades beneficiárias (artigo 20º) e finalmente o acompanhamento, controlo e fiscalização dos projectos (artigos 21º e 22º).

No que concerne à concessão de obras públicas – uma das formas de parceria público-privadas – e à escolha do concessionário, rege o Decreto-lei nº 55/99, de 2 de Março (artigo 2º). Já quanto à concessão de serviços públicos a lei é omissa ³¹

Só posteriormente, em 2003, é que o Governo veio legislar sobre as normas especiais aplicáveis às parcerias público-privadas, e fê-lo através do Decreto-lei nº 86/2003 de 26 de Abril.

O Preâmbulo deste diploma é muito explícito: “a transformação dos sistemas sociais operada no decurso do século XX, em virtude das quais o Estado passou a assumir novas funções, inclusive produtivas, de satisfação das necessidades sociais e públicas, provocou, paralelamente, um elevado aumento da despesa pública, observando-se nas sociedades modernas um peso excessivo do Estado e níveis de actividades prosseguidas por entidades privadas e as subjacentes à prestação de certos serviços públicos, tem levado à conclusão de que também nos serviços públicos é possível tirar proveito da tradicional melhor capacidade de gestão do sector privado, melhorando a qualidade do serviço prestado e gerando poupanças consideráveis na utilização de recursos públicos. Uma das formas, internacionalmente consagrada e testada, de obtenção pelo Estado de tais competências de gestão, consiste no estabelecimento de relacionamentos duradouros com privados, em regime de parceria público-privada, no âmbito dos quais

³¹ O Decreto-lei nº 197/99 de 8 de Junho. A este respeito ver a Comunicação Interpretativa da Comissão Europeia. JOC 121, de 29 de Abril de 2000

lhes são transferidos os riscos, nomeadamente tecnológicos e operacionais, com os quais se encontram mais familiarizados e para cujo manuseamento se encontram mais habilitados.

Neste âmbito, têm vindo o Estado e outros entes públicos a desenvolver modelos alternativos e experiências inovadoras de relacionamento com entidades privadas. Essas inovações quase sempre passam por um relacionamento de longo prazo entre os parceiros públicos e privados, envolvendo a repartição de encargos e riscos entre as partes e o estabelecimento de compromissos de médio ou longo prazo que, quando implicam encargos a satisfazer pelos entes públicos envolvidos, afectam e condicionam imperativamente a totalidade ou parte dos respectivos orçamentos futuros, compreendidos no período de duração dos contratos celebrados. Tais modelos, nos casos em que criam encargos de médio ou longo prazo para o parceiro público, e pelo reflexo que comportam em termos de alteração do perfil e características da despesa pública, acarretam, também, a necessidade de dar passos no sentido de uma orçamentação plurianual do sector público administrativo, que, por um lado, permita aos decisores públicos avaliar objectivamente, em toda a sua dimensão e projecção temporal, os custos e benefícios plurianuais das opções tomadas, bem como ponderar devidamente a responsabilidade que assumem ao decidi-las e, por outro, habilite o parceiro público a evidenciar e enquadrar orçamentalmente, em tempo útil e realisticamente, a integralidade dos compromissos financeiros que resultam das parcerias contratadas. A implementação desse sistema de orçamentação plurianual, a qual se encontra em curso, não elimina, no entanto, a necessidade de estipulação de algumas regras gerais relativas aos procedimentos de assunção de responsabilidades e de partilha de riscos no âmbito de parcerias público-privadas, tendo em vista garantir a respectiva economia, eficiência e eficácia, bem como a respectiva articulação com as normas de enquadramento orçamental. Em paralelo, o objectivo de melhorar os procedimentos de contratação e padronizar os instrumentos de regulação jurídica das parcerias, torna-se, assim, ainda mais imperioso e evidente, como forma determinante de extrair todo o valor implícito, em termos de racionalização, previsibilidade e legitimação da realização de despesa pública, na existência de um tal sistema de programação financeira. Instituem-se, assim, princípios gerais de eficiência e economia relativos à repartição de riscos entre o parceiro público e o parceiro privado que permitam dotar a relação contratual subjacente de uma harmonia e equilíbrio ao nível da

repartição dos encargos e da distribuição do risco. Tais princípios deverão desempenhar a dupla função de, por um lado, enformar o conteúdo de cada parceria efectivamente concretizada e, por outro, de obrigar o decisor público a reflectir, na fase constitutiva, acerca da adequação do recurso à figura da parceria, em geral, ou de determinados modelos, em particular, sempre que a apresentação dos projectos de forma atractiva para o mercado privado implique a assunção de encargos, por parte do Estado, que, pela duração dos compromissos assumidos ou pela imprevisibilidade de determinadas matérias, coloquem em causa o valor acrescentado do recurso a este modo de relacionamento, em detrimento de outros alternativos, ou o normal exercício da prossecução do interesse público no longo prazo. Estes princípios exigem também, nas fases preparatórias, uma mais cuidada avaliação da possível repartição do risco, e propiciam, durante a vigência da parceria, uma maior eficiência da mesma, criando incentivos à definição de parcerias financeiramente sustentáveis e bem geridas. O presente diploma avança ainda na consagração plena, no ordenamento jurídico português, do princípio segundo o qual a parceria apenas se justifica quando se revelar vantajosa em confronto com o comparador de sector público. A este nível, a inovação traduz-se no facto de a exigência constante do n.º 2 do artigo 16.º da lei de enquadramento orçamental receber um tratamento procedimental compatível com a complexidade do juízo subjacente, através da exigência, em várias fases processuais, do confronto do projecto de parceria com o comparador de sector público, de forma a preparar uma consistente justificação da economia, eficiência e eficácia daquele, para efeitos orçamentais. Esta exigência de quantificação rigorosa e de avaliação da criação de valor acrescentado pelo recurso à parceria é transversal a todo o procedimento de constituição da mesma, incluindo na fase concursal, tendo-se atribuído às comissões de avaliação das propostas uma nova competência para o efeito, de forma a tomar em consideração o custo de oportunidade para o Estado, extravasando, assim, a tradicional restrição da sua actividade à mera análise do mérito relativo das propostas apresentadas.

Acresce que este diploma manifesta uma grande preocupação de articulação do regime geral, aplicável às parcerias público-privadas, com eventuais regimes sectoriais, os quais se podem revelar extremamente úteis para efeitos de lançamento de programas integrados de parcerias pelos vários ministérios. Assim, optou-se por uma concepção em que o regime ora aprovado funcionará como um regime de cúpula, que se além ao essencial da disciplina que se pretende instituir, em detrimento de um regime mais

vasto, contendo numerosas normas de natureza supletiva. Prevê-se, assim, a existência de regimes sectoriais, mas que surgirão com uma função complementar deste e não derogatória. Esta concepção inspira-se numa filosofia, por um lado, de criação no Estado de competências e procedimentos especializados, para fazer face ao crescimento expectável do sector das parcerias e, por outro, de estímulo de uma intensa colaboração interministerial, sistematizada, de forma a garantir que as diversas componentes do projecto são abordadas com a maior profundidade sem, no entanto, se perder a visão de conjunto. A tramitação prevista no presente diploma responde à necessidade, de há muito sentida, de um enquadramento geral, contendo regras de disciplina genéricas e as linhas de conexão entre a realização deste novo tipo de despesa pública e a disciplina orçamental, convivendo harmonicamente com a eventual criação, quando se justifique, de regimes sectoriais para o lançamento de programas integrados de parcerias e a contratação dos parceiros nas várias áreas de actividade pública.

O presente diploma tem por objecto a definição de normas gerais aplicáveis à intervenção do Estado na definição, concepção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas.

Para os efeitos do presente diploma, entende-se por parceria público-privada o contrato ou a união de contratos, por via dos quais entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam, de forma duradoura, perante um parceiro público, a assegurar o desenvolvimento de uma actividade tendente à satisfação de uma necessidade colectiva, e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado. (artigo 2º, nº1)

São parceiros públicos: a) O Estado e entidades públicas estaduais; b) Os fundos e serviços autónomos; c) As empresas públicas e as entidades por elas constituídas com vista à satisfação de interesses comuns. (artigo 2º, nº 2)

O presente diploma é igualmente aplicável a todas as parcerias em que o equivalente ao parceiro não público seja uma empresa pública, uma cooperativa ou uma instituição privada sem fins lucrativos. (artigo 2º, nº3)

Constituem nos termos do artigo 2º, nº 4, entre outros, instrumentos de regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados:

a) O contrato de concessão de obras públicas;

- b) O contrato de concessão de serviço público
- c) O contrato de fornecimento contínuo;
- d) O contrato de prestação de serviços;
- e) O contrato de gestão;
- f) O contrato de colaboração, quando estiver em causa a utilização de um estabelecimento ou uma infra-estrutura já existentes, pertencentes a outras entidades, que não o parceiro público.

5 - Excluem-se do âmbito de aplicação do presente diploma:

- a) As empreitadas de obras públicas;
- b) Os arrendamentos;
- c) Os contratos públicos de aprovisionamento;
- d) Todas as parcerias público-privadas que envolvam um encargo acumulado actualizado inferior a 10 milhões de euros ou um investimento inferior a 25 milhões de euros, excluindo-se destes montantes os provenientes de fundos comunitários;
- e) Todos os outros contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, com prazo de duração igual ou inferior a três anos, que não envolvam a assunção automática de obrigações para o parceiro público no termo ou para além do termo do contrato.

O disposto no presente diploma prevalece sobre quaisquer outras normas, relativas a parcerias público-privadas, tal como definidas no artigo 2.º, sem prejuízo do disposto no número anterior, quando a especificidade de determinado sector o justificar, podem ser criados regimes sectoriais especiais, nos termos dos quais são definidas as normas que, não colidindo com as disposições do presente diploma, se revelem necessárias ou convenientes, em virtude das características particulares do sector em causa, para assegurar a prossecução dos fins e o cumprimento dos pressupostos gerais da constituição de parcerias público-privadas de parcerias.

Constituem finalidades essenciais das parcerias público-privadas, nos termos e para os efeitos do artigo 4º o acréscimo de eficiência na afectação de recursos públicos e a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes

que permitam a sua avaliação permanente por parte dos potenciais utentes e do parceiro público.

Para tanto, no âmbito das parcerias público-privadas, preferencialmente, incumbe ao parceiro público o acompanhamento e o controlo da execução do objecto da parceria, de forma a garantir que são alcançados os fins de interesse público subjacentes, e ao parceiro privado cabe o financiamento e o exercício e a gestão da actividade contratada.

CAPÍTULO III

INTRODUÇÃO

No capítulo anterior fizemos uma revisão bibliográfica sobre as parcerias/colaboração, nomeadamente falamos da teoria da colaboração, enquadrando-a no âmbito do sector público, porque é neste sector que o nosso estudo se desenvolve, expusemos os factores contextuais do aparecimento das parcerias, os objectivos, definimos os conceitos que subjazem à colaboração e às parcerias, catalogamos as várias espécies ou formas sob as quais podem aparecer as parcerias/colaboração, propusemo-nos apresentar vários modelos de avaliação deste tipo de relação bi/multipolar e identificamos os factores cuja existência influencia o sucesso da colaboração. Numa perspectiva meramente situacional acabamos por referir o enquadramento legal e institucional das parcerias em Portugal.

Propomo-nos agora, depois de formular uma base teórica minimamente abrangente, analisar as informações que obtivemos através da nossa investigação – fazer o relatório do estudo empírico...mas, reconhecemos com humildade, a existência de lacunas e previsíveis debilidades neste edifício de conclusões práticas, na medida em que sairá à luz do dia sem que tenham sido publicados os resultados da Auditoria do Tribunal de Contas ao evento “Porto 2001”³². No entanto, como já argumentamos com alguma insistência os critérios de mensurabilidade da eficiência da colaboração entre várias entidades/pessoas/agências/institutos, para efeitos de investigação não se reduzem ao estudo de balanços e de contas de exercício, sendo apenas este um aspecto lateral e específico que tem a ver as finanças públicas.

Na verdade se a mensuração/avaliação do êxito do projecto ou evento “Porto 2001”, Capital Europeia da Cultura, implementado pelo sector público é muito mais complexa e implica que o fenómeno da colaboração seja tomado como um todo, ou seja:

³² Como se pode ver da informação que consta do Anexo 6, no Tribunal de Contas encontra-se em curso uma auditoria ao Evento “Porto 2001, S.A.”, cuja a finalização está prevista para o primeiro trimestre de 2004. Somos os primeiros a reconhecer que os resultados da Auditoria poderiam enriquecer substancialmente o nosso estudo, no entanto, porque não podemos por mais tempo prorrogar o termo da apresentação do nosso estudo, somos compulsivamente levados a prescindir destes.

- Numa perspectiva formal ou subjectiva, o seu resultado deve ser aferido em função da concretização ou não da sua *ratio*, do objectivo jurídico específico que lhe subjaz e dá sentido: a prestação de um determinado conjunto de serviços públicos por uma Empresa Pública sob a forma de Sociedade Anónima criada exclusivamente para esse efeito, ao abrigo do princípio da legalidade da competência (Art.30º Código do Procedimento Administrativo).
- Numa perspectiva material, a eficiência é de facto mensurável, sendo cotejada através da aplicação de critérios que têm a ver o grau de realização do seu objectivo, com o grau de satisfação dos cidadãos, com a qualidade dos resultados, e eficiência da sua prestação, enfim com a obtenção do *best value*. Esta noção não tem a ver directamente com uma questão contabilística de despesa/receita e de obtenção do máximo lucro, tem a ver com o conceito de satisfação que pode ser obtido com prejuízo/perdas financeiras.

Vamos ainda descrever os procedimentos metodológicos que presidiram à organização e realização do estudo empírico, para isso vamos determinar as variáveis, a forma como foram recolhidos os dados, e ainda a forma como foram tratados.

1. ANÁLISE DOS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

1.1 DAS PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DO OBJECTO DO ESTUDO DE CASO

Identificamos como objecto do nosso estudo de caso, a análise da Sociedade Anónima “Porto 2001, S.A. - Capital Europeia da Cultura”. Este objecto de estudo pode ser metodologicamente apreendido sob várias perspectivas. Assim, numa perspectiva descritiva e fenomenológica, a “Porto 2001, S.A.” apresenta-se-nos, por um lado, como uma estrutura jurídico-administrativa criada originalmente e portanto “artificialmente” a fim de desempenhar um fim público: a concretização de um projecto com efeitos delimitados no espaço e no tempo, senão vejamos:

1.1.1 No Plano Jurídico-Institucional, vamos falar:

A) DA VIGÊNCIA

A “Porto 2001, S.A”, é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, abreviadamente designada por “Porto 2001, S.A.” foi constituída formalmente em 31 de Dezembro de 1998, e devia ser dissolvida e liquidada em 30 de Junho de 2002, ou seja, estava previsto ser um projecto de três anos e meio de vida, nos termos do Decreto-Lei nº 498-B/98 de 31 de Dezembro, (art. 1º e 23º) devendo a mesma reger-se pelo regime legal previsto neste diploma, pela lei comercial e pelos seus estatutos.

B) DOS SUJEITOS:

Os sujeitos da Instituição eram os accionistas da “Porto 2001, S.A”.

- O Estado:

O Estado era representado pelos Ministros de acordo com as suas competências próprias:

- Ministro das Finanças – Sousa Franco
- Ministro do Equipamento – Jorge Coelho
- Ministro do Planeamento – João Cravinho
- Ministro da Administração do Território – Elisa Ferreira
- Ministro da Economia – Pina Moura
- Ministro do Ambiente e da Cultura – Manuel Maria Carrilho

No entanto, os direitos do Estado como accionista podiam ser exercidos por um representante designado por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento, e da Administração do território e da Cultura (Art. 4º nº 4)

- O Município do Porto (art. 2º).

C) DO OBJECTO SOCIAL:

A “Porto 2001, S.A.” tinha como objecto social: a concepção, planeamento, promoção, execução e exploração de todas as acções que integravam o evento Porto - Capital Europeia da Cultura 2001, ou as que com ela se relacionavam no âmbito da requalificação urbana.(art.3º,1)

O programa de requalificação urbana da cidade do Porto devia ser realizado em zonas a definir pela Sociedade e a aprovar pela Câmara Municipal do Porto e pelos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Economia, do Ambiente e da Cultura, de acordo com as competências próprias de cada um. (art. 3º, 2).

D) DO CAPITAL SOCIAL:

O Capital social era de 4000000000\$00 subscrito:

- Estado em 98,75%, ao que equivale o valor de 3950000000\$00,
- Município do Porto em 1,25%, ao que equivale o valor de 50000000\$00. (art. 4º, nº1)

À data da constituição da sociedade o montante do capital social realizado era de 100000000\$00, em partes iguais pelo Estado e pelo Município do Porto. (art.4º,2)

As acções representativas da parte do capital realizado pelo Estado deviam ser detidas pela Direcção-Geral do Tesouro, podendo a sua gestão ser confiada, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração Território e da Cultura, a uma pessoa colectiva de direito público ou a sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos. (art.4º,3)

1.1.2 No Plano Empírico e Descritivo, apontamos os principais factos, ou marcos evolutivos da “Porto 2001, S.A”, assim,

A) A HISTÓRIA³³

- Em 7 de Abril de 1997, foi apresentada a candidatura do Município do Porto, pelo então Presidente da Câmara do Porto, Fernando Gomes, em Maastricht;
- Em Novembro de 1997, Manuela de Melo, na qualidade de vereadora do pelouro da cultura explica e apresenta o projecto, no Luxemburgo;
- Em 28 de Maio de 1998, a cidade do Porto foi escolhida pela Comissão Europeia para ser a Capital Europeia da Cultura em 2001 – em parceria com Roterdão. Foi o culminar de um intenso processo concorrencial com outras cidades europeias.

³³ Ver Anexo 5 – Cronologia.

- Em Julho de 1998, foi constituída a Comissão Instaladora, presidida pelo Dr. Artur Santos Silva, e cuja equipa integrava o encenador Ricardo Pais, o músico Pedro Burmester, e os vereadores da Câmara Municipal do Porto, Manuela de Melo, no pelouro da Cultura e Nuno Cardoso, no pelouro do urbanismo.
- Em 31 de Dezembro de 1998, a “Porto 2001, S.A.” é constituída formalmente através do DL. 498-B/98.
- Em 22 de Janeiro de 1999, Artur Santos Silva é designado formalmente Presidente do Conselho de Administração da “Porto 2001, S.A.”
- Em 23 de Novembro de 1999, Artur Santos Silva renuncia ao cargo de Presidente do Conselho de Administração da “Porto 2001, S.A.”
- Em 23 de Novembro de 1999, o Conselho de Administração, constituído por dezanove elementos, passa a ser presidido por Teresa Lago, que também preside à Comissão Executiva, a qual integra ainda Manuela Melo, Paulo Sarmento e Cunha, Pedro Burmester e Lúcia Matos.
- Em 13 de Janeiro de 2001, a “Porto 2001, S.A.” tem a sua abertura oficial;
- Em 22 de Dezembro de 2001, dá-se o encerramento ao público da “Porto 2001, S.A.”;
- Em 30 de Junho de 2002, a “Porto 2001, S.A.”, é nos termos dos seus estatutos extinta;
- Em 1 de Julho de 2002, a Sociedade Casa da Música/Porto 2001, S.A, sucede à “Porto 2001, S.A.” a fim de assegurar a gestão das obras iniciadas pela “Porto 2001, S.A”, e da gestão da empreitada da construção do edifício Casa da Música, sendo o Conselho de Administração presidido por Rui Amaral.
- Em Julho de 2003, o Governo demite todo o Conselho de Administração e nomeia Santos de Carvalho para assumir a presidência do novo Conselho de Administração.

B) OS EIXOS DE ACÇÃO DA “PORTO 2001, S.A.”

- Programação cultural;

Na promoção cultural, a “Porto 2001, S.A.”, definiu sete áreas de programação:

- Música
 - Artes Plásticas e Arquitectura
 - Pensamento, Ciência e Literatura
 - Envolvimento da População
 - Artes do Palco e Animação da Cidade
 - Audiovisuais e Multimédia
 - Articulação Institucional
- Renovação de infra-estruturas culturais;³⁴**

Relativamente aos equipamentos culturais:

- Destaca a construção da Casa da Música, que tinha sido planeada para:
- Orquestra Sinfónica do Porto,
- Coro Profissional
- Orquestra de Jovens,
- Estúdio de Ópera de Câmara...
- Outros equipamentos culturais a cargo da “Porto 2001, S.A.”
- O Edifício Cultural do Palácio - com a galeria municipal e a nova biblioteca,
- O Museu Nacional Soares dos Reis (ampliação),
- A Cadeia da Relação (finalização das obras de instalação do Centro Português de Fotografia),
- O Coliseu do Porto (melhoramento da acústica e obras de beneficiação) e
- O Auditório Nacional de Carlos Alberto (ampliação).

³⁴ <http://www.portidigital.com/cultura/porto2001.html> e <http://www.cm-porto.pt/03/proj.html>, ambos a 03 de Dezembro de 2002

- Renovação urbana e ambiental / Revitalização económica e habitacional:

O centro histórico da cidade devia ser requalificado em quatro áreas:

- Cordoaria
- Carlos Alberto
- Batalha
- D. João I

As obras incluíam:

- Recuperação de fachadas e cobertura dos edifícios;
- Redesenho e substituição de pavimentos;
- Recuperação e revitalização dos interiores dos espaços comerciais no âmbito do PROCOM (Programa de Revitalização do Comércio) e intervenção nas ruas dedicadas tipicamente ao comércio;
- Recuperação e redesenho das praças e dos espaços verdes e construção de duas novas praças;
- Redesenho do mobiliário urbano e tratamento da iluminação pública;
- Arborização e reposição de vegetação;
- Incentivos à habitação na baixa portuense;
- Melhoria do sistema rodoviário: construção de um parque de estacionamento subterrâneo sob a Praça D. João I, construção de um túnel que liga a Praça D. Filipa de Lencastre ao Jardim do Carregal, etc;
- Recuperação dos «eléctricos» na ligação Carmo-Batalha;
- Reactivação do elevador dos Guindais.

1.2 DA HIPÓTESE DE INVESTIGAÇÃO

Depois de delimitar o âmbito do objecto de estudo, vamos definir a hipótese de investigação. Neste sentido, optamos por formular uma única hipótese de investigação, porque o nosso objectivo é de facto saber até que ponto o modelo de colaboração escolhido entre o Estado e o Município do Porto determinou a obtenção de sucesso/insucesso na implementação do evento Capital Europeia da Cultura. Assim, a hipótese de investigação é a seguinte:

- “A “Porto 2001, S.A.” concretizou o evento “Capital Europeia da Cultura” usando para esse efeito uma estrutura de parceria entre duas Entidades Públicas, sendo que foi esta colaboração que determinou o sucesso do projecto”

1.3 DA METODOLOGIA DA DETERMINAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES DO ESTUDO OU DAS VARIÁVEIS

A fim de validar esta hipótese de investigação, vamos definir várias proposições de estudo, a que denominamos de variáveis, categorias que nos vão permitir ligar os dados obtidos através do trabalho de investigação.

- Como é que definimos as variáveis?

As variáveis foram determinadas e corresponderam aos segmentos ou categorias em que se dividiram ou agruparam os factores de qualificação/determinação do sucesso de uma parceria. Ou seja, usamos as categorias encontradas na ordenação dos factores mais importantes para qualificar o sucesso das parcerias como campos ou conceitos a estudar.

Na verdade, poderíamos delinear outro tipo de variáveis, mas o que nos motivou a seguir este tipo de metodologia, foi precisamente o facto de que a referência aos factores apontados já foi cientificamente validada, pelo que, esta opção protegeu o nosso trabalho de enfermar de falta de fiabilidade e/ou eventualmente de excesso de imaginação...

Assim tomamos as várias categorias encontradas, que no fundo não são mais do que a categorização dos vinte factores encontrados e identificados em mais de 367 trabalhos científicos (como se pode ver do Anexo 1) e adoptámo-las como variáveis da nossa análise, procurando manter assim um percurso linear na investigação, pelo que

correspondem às seis categorias em que se dividem os factores de avaliação do sucesso das parcerias, ou seja, (a) o ambiente, (b) as características dos membros, (c) os processos e estruturas, (d) a comunicação, (e) os objectivos e (f) os recursos.

1.4 DA DEFINIÇÃO DAS PROPOSIÇÕES OU VARIÁVEIS

1 - DO AMBIENTE

O AMBIENTE INFLUENCIOU O SUCESSO DA COLABORAÇÃO

A Câmara Municipal do Porto e o Governo, já tinham tido uma experiência de colaboração antes desta.

- Na comunidade política portuguesa há varias histórias de colaboração.
- Antes de pertencer a uma organização em colaboração, os potenciais membros já conhecem o papel que devem desempenhar.
- Através da colaboração concretizam as expectativas que detinham antes de participar.
- É este conhecimento dos papéis e a concretização das expectativas que aumenta a confiança dos membros da colaboração.

Tanto a Câmara Municipal do Porto como o Governo são vistos como líderes legítimos do projecto “Capital Europeia da Cultura”.

- Estas duas entidades são membros da organização em colaboração por inerência ás organizações a que pertencem.
- Tanto a Câmara Municipal do Porto como o Governo são os mais competentes para levar a cabo este trabalho.
- A comunidade confia plenamente que a Câmara Municipal e o Governo são capazes de juntos desempenhar este tipo de actividades.

Politicamente e socialmente havia condições favoráveis à execução do projecto “Capital Europeia da Cultura”.

- Quer os líderes políticos, quer os líderes de opinião, quer os mecenas, quer as entidades ou organizações mais influentes em Portugal apoiavam a missão desta parceria.

2 - DAS CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS

AS CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS INFLUENCIARAM O SUCESSO DA COLABORAÇÃO

Havia respeito mútuo, compreensão e confiança entre os membros.

- Os membros do grupo em colaboração tiveram compreensão e respeitaram-se mutuamente.
- Os membros respeitavam as formas como cada um actuava.
- Os membros respeitavam mutuamente as normas e valores culturais que regiam cada um deles.
- Os membros respeitavam mutuamente as limitações e as expectativas de cada um tinha em relação ao projecto.

O Grupo em colaboração representava de forma adequada cada sector da comunidade afectada pelo projecto.

- Pela importância que tem, o grupo em colaboração inclui a representantes de cada um dos sectores da comunidade onde vai desempenhar as suas actividades.

Havia interesse pessoal na colaboração:

- Os parceiros ou membros da colaboração acreditavam que beneficiariam com o seu envolvimento na colaboração.
- Os parceiros ou membros da colaboração acreditavam que as vantagens obtidas seriam superiores aos custos de autonomia.

Tinham vontade em comprometer-se

- Os membros da colaboração eram capazes de se comprometer.
- Os membros sabiam que muitas decisões dependiam do esforço de colaboração, porque não eram do agrado de todos os membros.

3. DO PROCESSO E DAS ESTRUTURAS

O PROCESSO E A ESTRUTURA INFLUENCIARAM O SUCESSO DA COLABORAÇÃO

Quer os Resultados, quer os processos eram importantes:

- Os membros da colaboração sentiam-se responsáveis pela forma como grupo trabalhava.
- Os membros da colaboração sentiam-se responsáveis pelos resultados ou produtos obtidos através do seu desempenho.

Havia múltiplos níveis de participação:

- Cada nível de participação (quer fosse superior, médio, ou inferior) dentro de cada uma das organizações tinha pelo menos alguma representação.
- Cada nível estava envolvido na iniciativa em colaboração.

Havia Flexibilidade:

- O grupo em colaboração mantinha-se aberto a várias formas de se organizar e de desempenhar o seu trabalho.

O desempenho dos papéis e das directivas era correcto:

- Os membros colaboradores entendiam claramente os seus papéis, direitos, e responsabilidades,
- Os membros compreendiam perfeitamente como deviam desempenhar estas responsabilidades.

Havia Capacidade de adaptação:

- - O grupo em colaboração tinha a capacidade de se adaptar a grandes mudanças, mesmo que para isso tivesse de alterar os seus objectivos principais, os membros, etc..., de forma a lidar com a alteração das circunstâncias.

Havia um bom ritmo de desenvolvimento:

- A estrutura, os recursos e as actividades do grupo em colaboração iam-se alterando ao longo do tempo, através de cada iniciativa, a fim de ir ao encontro das necessidades do grupo sem atrofiar ou esmagar as suas capacidades.

4. DA COMUNICAÇÃO

A COMUNICAÇÃO INFLUENCIOU O SUCESSO DA COLABORAÇÃO

A comunicação era aberta e frequente:

- Os membros do grupo em colaboração interagiam muitas vezes, discutiam frequentemente de forma aberta,
- Os membros do grupo forneciam toda a informação de que cada um precisava e ainda às pessoas que estavam fora do grupo.

A comunicação era informal:

- Para além dos canais formais de comunicação, os membros estabeleciam ligações pessoais – produzindo um melhor, mais informado, mais coeso grupo de trabalho partilhando um projecto comum.

5. DOS OBJECTIVOS

OS OBJECTIVOS INFLUENCIARAM O SUCESSO DA COLABORAÇÃO

As metas e de objectivos estavam concretamente definidos:

- Os objectivos e as metas do grupo em colaboração estavam claramente definidos para todos os membros, e podiam ser atingidos de forma realista.

Havia uma partilha na visão dos objectivos:

- Os membros da colaboração tinham a mesma visão, concordando de forma expressa quanto aos objectivos, às estratégias e as missões a desenvolver.

Havia um único objectivo:

- A missão, os objectivos, ou a abordagem do grupo em colaboração diferia em parte, pelo menos, da missão, dos objectivos e da abordagem de cada uma das organizações membros.

6. DOS RECURSOS

OS RECURSOS INFLUENCIARAM O SUCESSO DA COLABORAÇÃO

Os meios humanos, materiais e de tempo eram adequados:

- O grupo em colaboração tinha uma adequada e consistente base financeira.
- O Grupo tinha uma equipa de trabalho adequada, além de que tinha material adequado para desenvolver as suas operações.
- O grupo utilizava tempo suficiente para alcançar os objectivos.
- O tempo gasto servia para sustentar a colaboração.

Havia uma liderança qualificada:

- Os indivíduos que lideravam o grupo em colaboração tinham capacidades e qualidades pessoais e organizativas, e desempenhavam o seu papel com sentido de justiça.
- Por causa destas características qualificadas, o líder granjeou o respeito e a “legitimidade” dos seus parceiros colaboradores.

1.5 DOS PROCESSOS DE RECOLHA DOS DADOS

Como instrumentos para recolha de dados, sobre a forma como a parceria Câmara Municipal do Porto/Governo Central/“Porto 2001, S.A.” se concretizou, foi implementada e desenvolveu as funções que lhe foram incumbidas, ou como atingiu os resultados para os quais foi criada, usamos várias fontes de recolha de dados:

Apresentamos um questionário e fizemos uma entrevista a cada uma das pessoas que escolhemos como população alvo.

A fim de avaliar se de facto a ponderação dos factores que constavam do questionário, podia ser interpretada de forma diferente, ou melhor, para interpretar os dados recolhidos através dos questionários, fizemos uma entrevista semi-estruturada sobre os mesmos aspectos, mas equacionados de forma diferente, às mesmas pessoas que tinham preenchido o questionário, minutos antes.

Os questionários funcionaram como inquéritos prévios da opinião dos entrevistados. Mas é analisando as entrevistas que vamos ver se as respostas aos questionários correspondem ao que o entrevistado disse ou não.

As entrevistas tiveram uma dupla função:

- Validar ou não os resultados dos questionários,
- Interpretar os resultados dos questionários

Além dos questionários, das entrevistas realizadas pessoal e presencialmente, recolhemos muito material em diversas fontes de informação, tais como, jornais, revistas, conteúdos em páginas na Internet, porque o nosso campo de análise era quase “diariamente” objecto de referência nos meios de comunicação social. De notar que as referências feitas não eram orientadas para o nosso estudo, mas muitas “notícias”/ “críticas”/ “artigos de opinião”/ “roteiros” constituíram *apports*, ainda que de modo indirecto, ou seja, indícios interessantes, apesar do seu valor sempre relativo, para o esclarecimento da nossa matéria.

Usamos ainda outra fonte de dados, o estudo, completado em 2002, realizado pelo CEGEA – Centro de Estudos de Gestão e Economia Aplicada do Centro regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa, com o título “ Avaliação do Impacto das obras de requalificação da Porto 2001 no comércio e serviços da Baixa do Porto” que nos foi remetido, e que nos foi benevolmente cedido pela Associação dos Comerciantes do Porto.

Vamos fazer a descrição deste percurso de *research*, sendo que a nossa preocupação é demonstrar que foi fundamental combinar estas duas formas de recolha de dados para conseguir chegar às nossas conclusões, e em última *ratio* decidir do valor da nossa hipótese de investigação. Assim,

1.5.1 DO QUESTIONÁRIO

Decidimos aplicar o questionário proposto pela *Wilder Research Center* (Anexo 1) ao nosso público porque tal como já foi referido no âmbito deste trabalho este instrumento já foi validado em 637 organizações.

O questionário da pesquisa da *Wilder Research Center* identificou 20 factores a ter em consideração, e cujo inventário pode determinar o sucesso da colaboração na organização objecto de análise. Mas por uma questão de metodologia estes 20 factores estão agrupados em 6 categorias, a saber:

- AMBIENTE
- CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS
- PROCESSOS E ESTRUTURAS
- COMUNICAÇÃO
- OBJECTIVOS
- RECURSOS

Cada uma destas categorias representa uma variável que permite a caracterização da forma como as organizações/os membros se relacionam entre si em parceria. São estas seis variáveis que vão permitir o levantamento de todas as informações importantes de forma ordenada para que se possa chegar à conclusão última acerca da descrição deste exemplo de caso de parceria.

O questionário é composto por um conjunto de 40 questões. A escala ordinal utilizada é a escala de Likert com cinco categorias:

- 1 – Discordo totalmente
- 2 – Discordo
- 3 – Neutro, sem opinião
- 4 – Concordo
- 5 – Concordo totalmente

O número (1, 2, 3, 4 e 5) representa uma relação de ordem entre as categorias. A escala de Likert é de fácil utilização porque fornece valores que são indicativos para a percepção dos inquiridos em relação a cada uma das questões colocadas.

O questionário foi aplicado a toda a amostra e destinou-se a ser respondido pelo nosso público que é uma população composta de um pequeno número de líderes da organização em parceria: líderes da própria organização que resultou da formalização da parceria e líderes de outras organizações que foram associadas à parceria.

O questionário não foi usado como um instrumento independente mas complementar para a obtenção de informações. Na verdade, o questionário foi usado como uma pré-fase para preparar as entrevistas – como se de um guião ou instrumento de apoio se tratasse, sendo este aspecto pré-explicado a cada pessoa pertencente à população alvo.

Mas é de salientar que o questionário foi muito bem aceite pelos inquiridos, quer por não ser muito longo (bastavam 15 minutos para o completar), quer porque o consideraram como uma introdução às entrevistas e como tal, ou seja, um meio de poderem exercer algum controlo sobre o que se lhes ia perguntar de seguida. O primeiro questionário foi respondido em 10 de Março de 2003 e o último em 9 de Julho de 2003.

Por outro lado, deve esclarecer-se que o questionário foi entregue em mão, e foi preenchido na presença do investigador, que ofereceu todos os esclarecimentos solicitados. O questionário era um documento com 7 folhas, com a seguinte estrutura:

- uma folha de rosto com a explicação dos objectivos e com a descrição do perfil dos destinatários ou da população alvo do mesmo.
- uma folha com as instruções para o preenchimento do questionário.
- quatro folhas com as 40 questões que o inquirido devia ler, e assinalar a resposta “verdadeira” (ou seja a resposta com a qual se identificava) com um círculo à volta do número correspondente. Considerou-se como correcto o método de assinalar com uma cruz o item considerado/escolhido, não insistindo na forma de representação das opiniões, na medida em que o conteúdo sempre se nos afigurou mais importante do que a “apresentação gráfica”.³⁵

³⁵ Não queremos com esta afirmação dizer que as questões que se prendem com a apresentação/o design, não são fundamentais, mas, nesta conjuntura, em que a negociação de tempo/oportunidade/conteúdo dos questionários/entrevistas se apresentou como uma questão de extrema delicadeza...diríamos mesmo de fragilidade, porque os encontros eram combinados/descombinados quase diariamente, sujeitos a todo o tipo de impedimentos e de contratemplos, quer por impossibilidade de agenda, quer por inconveniência, atendendo às notícias que entretanto eram publicadas nos jornais diários ou na televisão, que a efectiva realização dos mesmos foi valorizada com uma grande carga subjectiva da parte do investigador que para obter a colaboração dos inquiridos teve de usar de adaptabilidade ou maleabilidade e de paciência/insistência (depende do ponto de vista...).Na verdade podemos afirmar que a repercussão quase diária nos meios de comunicação de aspectos que envolveram os inquiridos levaram a que se fomentasse de forma natural/impulsiva um sentimento de relutância em falar sobre o assunto, ainda que o investigador assumisse de forma categórica que as informações colhidas seriam tratadas exclusivamente no âmbito da investigação, garantindo-se o anonimato das fontes.

- uma folha que era uma minuta de declaração de confidencialidade, em que o Inquirido preenchia um tracejado, indicando o cargo que tinha desempenhado na organização, e onde declarava aceitar colaborar na investigação desde que o conteúdo das suas declarações fosse usado exclusivamente para o fim proposto. Finalmente assinava, escrevendo o local e a data do acto.

1.5.2 DAS ENTREVISTAS

As entrevistas foram fundamentais para compreender a concepção/evolução do Projecto da “Porto 2001, S.A.”:

As entrevistas foram de carácter exploratório, semi-estruturadas deixando aos entrevistados uma grande autonomia na forma de conduzir as respostas. As perguntas, não obstante procurassem ser perguntas directas, nunca ou raramente obtiveram respostas do tipo “sim/não”. Na verdade houve da parte dos entrevistados a preocupação de explicar e de fundamentar as respostas de forma a aproveitar esta oportunidade para esclarecer determinados aspectos ou mesmo repor a verdade sobre determinados factos, contrariando referências em sede de comunicação social.

As entrevistas foram uma fonte fundamental de conhecimento e de recolha de dados porque nos permitiram validar, sustentar, clarificar e explicar as informações obtidas através dos questionários, e porque as pessoas entrevistadas falaram na primeira pessoa (ou em nome da organização que representam/avam) dando um testemunho histórico da experiência que viveram com este projecto.

Na verdade não poderíamos conceber um trabalho de investigação sério sem ouvir as opiniões das pessoas que escolhemos em função de determinados critérios. O primeiro critério usado para definir a amostra foi o cargo ocupado pelo entrevistado na organização objecto do estudo – era imprescindível entrevistar o Dr. Artur Santos Silva e a Prof. Doutora Teresa Lago, por terem sido os dois líderes da “Porto 2001, S.A”.

Outro critério que podemos apontar como determinante da nossa escolha, foi o do contributo e empenho na realização do projecto/evento Capital Europeia da Cultura, e neste sentido tínhamos a obrigação de entrevistar a Deputada Manuela de Melo e o Engenheiro Nuno Cardoso.

Mas devemos acrescentar que o Engenheiro Nuno Cardoso, além de ter sido um mentor do projecto “Porto 2001, S.A.”, também desempenhou um papel muito importante na vida do Evento Capital Europeia da Cultura a partir do momento em que passou a desempenhar o cargo de Presidente da Câmara do Porto.

Finalmente, não teríamos um trabalho completo se não fossemos ouvir a opinião da D^a Laura Rodrigues, que como presidente da Associação dos Comerciantes do Porto, representava um dos parceiros privilegiados da “Porto 2001, S.A.”, além da UNISNORTE. (Ver Anexo 2)

Os entrevistados foram:

- A Deputada, Doutora Maria Manuela de Melo conduziu a vertente cultural;
- O Engenheiro Nuno Cardoso idealizou a vertente da requalificação urbana;
- O Doutor Artur Santos Silva foi o primeiro Comissário;
- A Professora Doutora Teresa Lago foi a Presidente do Conselho de Administração;
- A D^a Laura Rodrigues foi a voz dos comerciantes da Baixa Portuense.

Não obstante todas as contrariedades, cuja descrição prescindimos, o que apenas reforçaria a ideia de que a actividade de investigar em Portugal é uma tarefa difícil, acabamos por conseguir que as entrevistas nos fossem concedidas, depois de insistir durante três anos....

Insistimos em entrevistar estas pessoas, porque entendemos que sem o seu testemunho/resumo falado e posteriormente registado (gravado com a autorização prévia e expressa de cada um dos entrevistados) nunca teríamos obtido informações que para o nosso estudo foram fundamentais e o validaram.

As entrevistas foram gravadas. O texto foi transcrito para ficheiros. Os ficheiros do processador *Word* que continham o texto completo das entrevistas foram posteriormente transformados em ficheiros com a extensão “*txt*”, e importados para o Programa NUD*IST.

Como já dissemos, o programa NUD*IST QSR4 foi aplicado para fazer o tratamento dos dados obtidos através da investigação, porque é o instrumento usado pelos

investigadores que trabalham no âmbito das ciências sociais, e tem-se revelado também uma ferramenta preciosa para examinar o significado dos resultados obtidos noutras investigações qualitativas, demonstrando um nível elevado de fiabilidade, e oferecendo uma fonte de credibilidade, o que é muito reconfortante, atendendo aos pruridos em relação ao uso de estudos de caso ou de análises qualitativas, desvalorizadas perante a infalibilidade das análises quantitativas...

O programa NUD IST é um programa de interpretação de dados contidos em documentos de texto de grande extensão. O programa permite que se façam projectos específicos para tratar determinados dados. Identificamos o nosso projecto como “projecto Daisy”.

O projecto Daisy desenvolveu-se em quatro fases:

- Importação de documentos:

Assumimos que os documentos importados e cujo texto estaria completamente disponível para ser usado sem limites de espaço ou de tempo eram os ficheiros das entrevistas. Por isso o projecto Daisy identifica as Entrevistas como *on line documents*.

Nesta fase definimos um cabeçalho para identificar cada entrevista, indicando a data, local, nome do entrevistado e posição/cargo ocupado ou laço com a “Porto 2001, S.A.”. Dividimos as entrevistas por unidades de texto, *text units*, o que nos permitiu identificar as partes onde estavam as informações que procuramos ver tratadas nas entrevistas.

- Nesta fase de “carregamento de dados” no programa, introduzimos os documentos externos, *external documents* – todos os textos relevantes que tinham sido previamente pesquisados e recolhidos de jornais, revistas, e *sites* da Internet.

O programa NUD IST configura estes documentos com a categoria de *external documents*, em que o corpo do documento não é visível. Ou seja, basta fazer referência ao documento, redigir um cabeçalho e um *memorandum* facultativo ao documento para que ele seja armazenado, porque quando for necessário algum dado destes documentos, o programa tem um comando interactivo que faz uma busca do ficheiro texto/foto/tabela independentemente do local onde se encontra guardado, sem sobrecarregar o programa.

Numa segunda fase, o programa permite que se introduzam nódulos, *node* – palavras ou expressões que vão servir de motor de busca. Ou seja, existem palavras cujo uso por

parte dos entrevistados nos permitem retirar a informação necessária a fim de sustentar determinada teoria.

Os nódulos escolhidos por nós correspondem às categorias de análise/proposições em que se desdobra o questionário. Podemos assim interpretar o conteúdo das entrevistas usando as várias categorias que também estão presentes nos questionários, para mantermos a unidade da nossa investigação exploratória.

O programa procura determinada palavra usada pelos entrevistados (que se destina a compreender o conteúdo das proposições ou variáveis de análise, previamente determinadas) em todas as entrevistas ou em cada uma delas, expressa este resultado em percentagens, indicando o local onde a palavra estava, as vezes em que foi usada, podendo também fazer um cruzamento de variáveis, ou não.

Entrementes, fizemos uma pesquisa/recolha que foi dito e escrito nos vários órgãos de comunicação social, e pudemos concluir que a comunicação social, através de todos os meios de que dispõe, foi exaustiva e manteve o país informado das vicissitudes (êxitos e fracassos) da “Porto 2001, S.A.”. Na verdade as notícias eram diárias – tanto na fase de publicitação das actividades da própria “Porto 2001, S.A.” (ao serviço da mesma, através das parcerias que fez com vários jornais diários), como na fase pós-programática (na fase posterior ao encerramento dos acontecimentos culturais, de encerramento das obras, das contas e de liquidação da sociedade). A “Porto 2001, S.A.” e todas as pessoas que nela exerceram algum cargo de responsabilidade, ou por algum motivo ficaram ligadas à organização foram repetitivamente mencionadas nos meios de comunicação social, sendo esta a razão pela qual não foi difícil obter um número muito vasto de notícias sobre os factos que afectaram a vida desta organização.

Além do mais muitos destes registos podem ainda ser encontrados nos arquivos dos meios de comunicação disponíveis na Internet. No entanto a pesquisa na Internet foi feita a partir de Dezembro de 2000 até Setembro de 2003.

2. DO TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Para o tratamento e análise de dados usamos uma “metodologia dupla”: fizemos passar os dados por dois crivos a fim de que os resultados obtidos fossem credíveis e permitissem validar ou não a nossa hipótese de investigação.

A primeira vertente da metodologia adoptada, ou seja, o primeiro crivo, foi ponderar através da aplicação de uma escala de valores os dados obtidos nas respostas ao questionário, nos precisos termos atrás explicados.

A seguir, numa segunda vertente metodológica, interpretamos os dados pré-obtidos nos questionários à luz dos conteúdos das entrevistas e de outras informações obtidas.

Os valores obtidos em cada um dos questionários (e na ponderação de cada um dos factores, conseqüentemente) foram comparados segundo dois critérios:

1 - O critério dos sujeitos (da pessoa que respondeu ao questionário e da sua possível associação/dissociação com outro(s) inquirido(s).

2 - O critério do valor (ou seja, da ponderação da resposta em função da escala adoptada, e em que se assumiu haver valores demonstrativos de aspectos negativos, valores expoentes de aspectos positivos e finalmente um intervalo de valores que só encontram o seu sentido depois de avaliados, em que o seu sentido é indirectamente apreensível, na medida em que resulta de uma acção de interpretação.

Ora bem, é em relação a estes últimos que intervém a função interpretativa das entrevistas e dos outros textos de apoio recolhidos. Esta função exegética desenvolve-se no âmbito de aplicação do programa NUDIST. Esta técnica permite completar o sentido dos factores que parecem caber numa categoria ingrata, a de “nem carne, nem peixe”...

Não podemos em sede de investigação falar em termos aproximados, apesar de ser uma investigação de índole qualitativa, por isso adoptamos aquele programa de software de interpretação de dados.

Por seu lado os valores médios positivos e os valores médios negativos obtidos nos questionários são pontos de referência: como a sua interpretação não levanta dúvidas prescindimos de os colocar na mesma situação dos restantes.

Vamos então proceder, numa primeira fase à leitura dos dados que resultaram do questionário, e numa fase subsequente/complementar dos dados que resultaram das entrevistas.

2.1 INTERPRETAÇÃO DOS DADOS DO QUESTIONÁRIO

A fim de compreender a leitura dos resultados obtidos pelo tratamento dos questionários, apontamos algumas notas prévias:

1- É importante entender e realçar que os questionários incidem sobre um projecto e uma organização complexa que viveu no tempo, marcou uma época, e à data dos questionários não estava ainda completa – pode dizer-se sem grande rigor que continuava vigente, sob uma forma diferente, mas com efeitos prolongados no tempo (referimo-nos ao facto de a “Porto 2001, S.A.” ter sido extinta em Junho de 2002, no entanto, os projectos iniciados por esta, e em especial a “Casa da Música”, virem a ser continuados pela Sociedade Casa da Música/Porto2001, o que pode levar ao surgimento de certas confusões....). Mas, há de facto um grande lapso de tempo entre o início da parceria/colaboração e o seu término. Estamos a falar de um período de sensivelmente seis anos (1997/98 a 2003).

Na verdade os dados que possuímos referem-se a um período que vai desde o ano de 1998 até ao ano de 2003. Ora, isto explica a razão pela qual os Inquiridos, de forma insistente perguntavam, a fim de se situarem no tempo, se a questão a que deviam responder se referia à primeira fase ou à segunda fase.

Estas questões relacionam-se directamente com outras questões de ordem principalmente política, na medida em que se analisarmos numa perspectiva cronológica a sucessão na titularidade da pasta do Ministério da Cultura, curiosamente revelamos que o projecto “Porto 2001, S.A. - Capital Europeia da Cultura” conheceu quatro Ministros da Cultura a saber:

- Manuel Maria Carrilho;
- José Sasportes;
- Ernesto Santos Silva;
- Pedro Roseta;

conforme se pode ver da cronologia (Anexo 3).

2- Quanto à metodologia usada para a interpretação dos dados colhidos por meio dos questionários, os resultados traduziram-se em taxas ou valores médios do inventário (médias obtidas a partir dos resultados da aplicação do questionário) que serviram para elaborar uma construção teórica, que serviu de base às conclusões do estudo.³⁶

Assim estabeleceu-se que como regra geral:

4.0 ou > 4.0 - mostram pontos fortes ou aspectos positivos da parceria

3.0 a 3.9 - são resultados limites que devem ser avaliados para descobrir o seu significado

2.9 ou < 2.9 - revelam-se preocupantes ou aspectos negativos da parceria.

3- Instruções seguidas para interpretar os valores encontrados:

a) Os resultados não descrevem o sentido dos factores em termos absolutos – servem apenas como indicadores relativos da leitura que se pode fazer da colaboração, porque os valores mais elevados podem representar os pontos fortes em que a colaboração se pode apoiar, perante grandes desafios. Simultaneamente, os valores mais baixos podem representar problemas em áreas que a organização em colaboração deve ter em conta para tentar resolver.

b) Não se devem tomar em consideração apenas os valores fornecidos apenas por um dos entrevistados, mas os valores obtidos após ouvir a totalidade dos Inquiridos e ver se existe uma grande variação entre os valores encontrados. Se existe, procurar as razões que explicam esse fenómeno.

c) É útil na consideração dos valores dos factores obtidos, considerar não apenas os conjuntos dos factores, mas também cada factor *per si*, na medida em que a média do conjunto dos factores pode não demonstrar os problemas existentes em cada factor individualmente considerado (por ex: a existência de um valor elevado de meios humanos, não quer dizer que exista um valor elevado de meios materiais ao dispor da organização).

³⁶ Seguimos as instruções do método proposto pela Wilder Collaboration Factors Inventory.

d) Outra questão tem a ver com a fiabilidade dos valores médios obtidos – os valores inventariados não são o absoluto reflexo de se a organização pode ou deve colaborar efectivamente. Não se pode, através do inventário dizer a partir de que valores cada factor assegurará uma colaboração de sucesso, nem se pode afirmar absolutamente abaixo de que valores uma organização irá enfrentar o fracasso. Os valores atingidos e registados podem ser usados como uma base para obter conclusões do senso comum acerca de como se deve proceder com a organização em colaboração objecto de análise.

2.1.1 CONCLUSÕES PRELIMINARES DA LEITURA:

As conclusões revelam a leitura dos resultados obtidos em cada questionário, do cruzamento e da comparação dos resultados de todos os questionários, no entanto devemos apontar algumas notas:

1. Todos os Inquiridos tiveram dúvidas no que diz respeito à “personalidade” que deviam assumir nas respostas, ou seja, se deviam responder em nome próprio ou em nome da Instituição que representavam/ou que tinham representado (?).

Há três formas de explicar esta questão (sem prejuízo da validação destas conclusões através dos resultados obtidos nas entrevistas).

Os Inquiridos exerceram cargos de administração/direcção na Instituição/Organização em relação à qual deviam responder, aliás, foi esta a razão que determinou a sua escolha e pertença ao grupo de população alvo do questionário.

Os Inquiridos demonstraram com esta preocupação/dúvida que se identificaram pessoalmente com o objecto sobre o qual recaiu o estudo, não conseguindo ver na “Porto 2001, S.A.” apenas uma estrutura criada para implantar o projecto “Capital Europeia da Cultura”.

Fica demonstrado que a Organização em Parceria/Colaboração “Porto 2001, S.A.” é para os Inquiridos, não uma Sociedade Anónima constituída por órgãos sociais (Conselho de Administração, Assembleia Geral, Fiscal Único) tal como consta dos Estatutos (ver Anexo 7), mas uma pessoa física representada pelos próprios Inquiridos, identificando-se um fenómeno de “pessoalização” das questões.

A observação de perspectivas divergentes materializadas pela diversidade da média dos valores obtidos entre os questionários, leva a concluir que os Inquiridos se dividiram em três grupos de opinião:

- GRUPO 1

Os que concordaram plenamente com tudo, que são defensores de que o Projecto organizado em colaboração “Porto 2001, S.A., Capital Europeia da Cultura” foi um sucesso (MM e TL)³⁷;

É óbvio que este juízo de valorização muito positiva, com valores 4 e 5 se explica porque os Inquiridos eram directamente responsáveis, e atribuíram o funcionamento/a liderança e os resultados à sua própria participação no projecto.

Não viram nem apontaram defeitos/falhas/fraquezas porque estavam a falar do seu próprio trabalho focando o questionário numa perspectiva de avaliação da sua prestação, independentemente da dimensão externa do mesmo (TL e MM).

A dimensão externa do projecto para estes Inquiridos era representada pela comunicação social: a propaganda negativa que teve como fim denegrir a imagem dos próprios Inquiridos.

O Projecto foi um sucesso porque as pessoas que o comandaram foram os Inquiridos, reforçando assim a sua opinião de que o que correu mal se deveu a um boicote de que foram alvo.

- GRUPO 2

Os que concordaram com os princípios gerais que sustentaram a organização, mas que são críticos em relação, quer à forma como o projecto se desenvolveu (ao tipo de liderança/respeito, compreensão e confiança, aos níveis de tomada de decisão/à forma de comunicação), quer aos resultados obtidos (metas e objectivos atingidos), e que reconhecem que o projecto viveu vicissitudes, a que denominam de “fases”(NC e MM).

³⁷ As siglas usadas são as iniciais dos nomes dos Entrevistados, tal como se pode ver do anexo nº 2. Assumimos que MM= Manuela de Melo; NC= Nuno Cardoso; TL= Teresa Lago; ASS= Artur Santos Silva; LR= Laura Rodrigues, apenas para efeitos de identificação do grupo de pertença de opinião e para apresentação dos resultados do questionário. Não foi nossa intenção diminuir ou desprestigiar os Entrevistados, apenas se quis simplificar a apresentação da leitura dos dados, nesta fase preliminar. Na fase de conclusões (preliminares e finais) referimo-nos aos entrevistados usando o seu nome.

- Preocupam-se em identificar duas fases no desenvolvimento do projecto e atribuem esta classificação à pessoa que liderou o projecto, insistindo marcadamente na “pessoalização” do Projecto, representando um “fenómeno de bipolarização” que curiosamente se repete na vida do projecto:

1ª fase: “Porto 2001, S.A.” contra Ministério da Cultura

2ª fase: “Porto 2001, S.A.” contra Município do Porto

- No entanto não deixa de ser curioso, que a junção das fases leva à definição de três entidades – três focos de poder: a Parceria/colaboração entre Município do Porto/Governo (ver Ministério da Cultura) dá lugar a uma nova entidade “A Porto 2001, S.A.” que se assume como uma entidade concorrente/adversária (NC e TL).
- O faseamento do projecto, não tem a ver directamente com a execução do objecto do projecto, que é o de levar a cabo a Capital Europeia da Cultura, mas representa os diferentes períodos de liderança (NC):
- Período Artur Santos Silva
- Período Teresa Lago

-GRUPO 3:

Discordaram totalmente. Viram no Projecto aspectos negativos em relação a quase todas as categorias em análise, no entanto reconhecem que os Membros em Parceria foram os mais legítimos, que as metas e os objectivos eram adequados, mas que a representação dos Membros deixou muito a desejar. Os líderes escolhidos não tiveram um bom desempenho, o que resultou em prejuízo da confiança, da compreensão, do respeito mútuo, da flexibilidade, da comunicação, da capacidade de assumir compromissos, da partilha da visão, e do ritmo de desenvolvimento, apesar de os fundos, as condições materiais, os meios humanos e o tempo serem suficientes.

- Para este grupo o balanço é negativo por causa das pessoas que estiveram à frente do projecto e não por causa dos recursos à sua disposição.
- Realçaram que o Projecto Capital Europeia da Cultura era um projecto único, em potência magnífico, mas que a sua implantação/realização foi um fracasso, o que reforçaram apontando a mediocridade dos resultados obtidos, quer em quantidade,

quer em qualidade: os recursos gastos permitiriam a obtenção de resultados diferentes, se fossem administrados por outro líder. (LR, NC)

2. Analisemos agora os resultados dos questionários, não seguindo o critério do respondente (do seu papel na organização), mas procurando ponderar e comparar os valores de todos os questionários em função de cada categoria de factores determinantes do sucesso da colaboração ou das parcerias:

1. FACTORES RELACIONADOS COM O AMBIENTE

A- HISTÓRIA DA COLABORAÇÃO.

1- A colaboração ou a cooperação têm uma história na comunidade.

A média dos valores obtidos é de (3.1), ou seja situa-se no intervalo entre (3.0 e 3.9), o que de acordo com as regras gerais de interpretação significa que não se trata de um valor determinante para a avaliação do sucesso ou do insucesso da parceria. Este valor médio serve apenas de indicador, que deverá ser posteriormente interpretado através do recurso a outros dados recolhidos.

Mas podemos daqui retirar que o valor (3.1) é um valor que está próximo do limite máximo (2.9) do intervalo de análise que representa aspectos negativos da parceria, o que acaba por ser relevante, senão vejamos:

- Este resultado demonstra que os entrevistados não têm conhecimento de se existe uma história da colaboração ou da cooperação na comunidade. Ou seja, não se pode partir do princípio de que existe na comunidade uma história ou um passado com experiências de colaboração ou de cooperação, que sirvam de referencial, de fonte de conhecimento para os potenciais parceiros confiarem no processo de parceria.

Por outro lado, os Inquiridos não invocam um passado de colaboração/parceria como experiência prévia para explicar a sua opção pelo modelo de parceria adoptado. Portanto, não parece ter havido no passado nenhuma experiência que fizesse presumir que o presente se poderia organizar segundo determinado modelo, permitindo uma aproximação ao descobrimento dos papéis ou das expectativas requeridas na colaboração.

Não foi a consideração de experiências de colaboração ou cooperação prévias que condicionou a opção por este modelo de gestão em parceria, ou seja, não existiu por parte dos colaboradores uma escolha acerca do modelo adoptado, em detrimento de outros modelos (nem na determinação da estrutura adoptada, nem na forma de gestão dos recursos) a fim de alcançar o fim pretendido.

Só podemos interpretar o valor obtido (3.1) se recorrermos aos resultados obtidos na leitura das entrevistas, através da ponderação média feita pelo programa NUD IST.

Vejamos,

Em quantas entrevistas e com que frequência há indícios de que os entrevistados conheciam o modelo de parceria antes de intervir activamente nele?

- O modelo adoptado pela “Porto 2001, S.A.” foi uma adaptação de outro modelo em Parceria já usado noutra projecto Europeu?

- Os entrevistados sabiam, ou assumiram de forma clara e inequívoca que estavam organizados em parceria? Ou, pelo contrário, acreditavam estar perante outra forma de organização, tal como, por exemplo, um *joint venture*, uma concessão, um contrato de agência, uma mera cooperação, um modelo centralizado e hierarquicamente organizado?

- Ocorrências de resultados nas entrevistas, relativamente às palavras “experiência” e “experiência em parcerias”, em 302 unidades de texto seleccionadas: 0%.

- No entanto, Artur Santos Silva refere o exemplo da Glasgow90 (Text Unit 21-21), afirmando que o sucesso obtido pela Glasgow90 se poderia repetir em Portugal, descentralizando a canalização dos recursos de Lisboa/Sul de Portugal para o Norte/Porto, sem que isso represente uma divisão dicotómica do país, mas uma possibilidade para o Porto, que é uma zona deprimida com uma taxa elevada de desemprego. Assim o projecto “Capital Europeia da Cultura” podia ser uma fonte de renovação e um exemplo de sucesso na requalificação urbana.

- Laura Rodrigues, por seu lado, aponta (Text Unit 9-9) para a falta de espírito de parceria, assumindo também que a “Porto 2001, S.A.” é uma parceria, em que os parceiros não se entendem e não se coordenam na implementação dos projectos, apesar de não mencionar propriamente uma experiência anterior de parceria...

- Manuela de Melo refere os exemplos da Glasgow90 e de Lisboa 94 porque foram cidades Capitais Europeias da Cultura, mas que, em relação ao Porto e a Roterdão 2001 tiveram 5 anos para fazer os preparativos, o que foi uma clara vantagem em relação às últimas (Text Unit 12-12).

- Nuno Cardoso refere (Text Unit 6-6) que já havia um modelo, o da Expo98 que serviu para canalizar meios substanciais para Lisboa, e que era uma ideia que podia voltar a ser usada, a da empresarialização, contrariamente ao modelo puro e simples de Lisboa 94.

- Teresa Lago caracteriza o modelo da “Porto 2001, S.A.” como uma parceria e dá inclusivamente uma definição de parceria. (Text Unit 22-22), salientando a grandeza e ambição do projecto da “Porto 2001, S.A.”, nomeadamente por incluir vertentes tão distintas como a requalificação urbana e a programação.

Mas será que se pode afirmar que os esforços desenvolvidos em colaboração têm mais probabilidade de sucesso se houver uma história prévia de colaboração? Chris Huxham (2000) é clara, este factor não significa o sucesso automático.

A questão é muito mais complexa do que isso, porque, quer os planos de promover um projecto em colaboração, quer os objectivos devem ser fixados de acordo com o nível de desenvolvimento, de compreensão, de aceitação da colaboração que existe na comunidade, *in casu*. A vida em colaboração não é nunca um dado adquirido, é sempre um processo em construção, sujeito a todo um conjunto de factores em constante mutação que se interpenetram mas que dependem directamente da abertura da comunidade, no sentido de que esta é a primeira a sentir os impactos da mesma, respondendo imediatamente de forma positiva ou negativa.

Assim, compreende-se que mesmo que não tenha havido na comunidade qualquer experiência de colaboração, os factores ambientais devem ser considerados, porque a comunidade pode não ser receptiva à colaboração.

Por outro lado, também é compreensível que uma experiência prévia negativa de colaboração, pode causar entraves ou atritos à colaboração, requerendo mais tempo para voltar a construir uma base de confiança, para encontrar um vocabulário comum, para criar expectativas mutuamente partilhadas e/ou então para desencadear o funcionamento de outros factores de sucesso.

B- O GRUPO EM COLABORAÇÃO É VISTO COMO UM LEGÍTIMO LÍDER DA COMUNIDADE.

A média dos valores obtidos é de (4.2), ou seja é um valor superior a (4.0), tendo-se admitido que este valor traduz aspectos positivos da parceria.

No entanto em termos de procura do programa NUD IST, os resultados são 0% de incidência de “líderes”.

O grupo em colaboração, e por consequência cada um dos parceiros da mesma é visto pelos inquiridos como digno de confiança e competente para alcançar os objectivos e actividades que pretende desenvolver em conjunto.

Para levar a cabo o grande evento, a “Capital Europeia da Cultura” o grupo em colaboração tinha de ser visto como um líder legítimo na comunidade.

Perante as proporções gigantescas do projecto, a imagem do grupo como líder devia ser cultivada, reforçada afim de facilitar a implementação do mesmo na comunidade.

C- CLIMA POLÍTICO E SOCIAL FAVORÁVEIS

A média dos valores obtidos é de (3.9), ou seja, está situada na margem do limite mínimo do intervalo representativo dos aspectos positivos da parceria.

Este factor tem a ver com o clima político, que por sua vez depende directamente do partido político que está representado no poder, quer central/quer local, dos líderes políticos, dos “fazedores de opinião”, enfim das pessoas que controlam os recursos necessários para prossecução dos objectivos.

Por isso é fácil de concluir que os líderes do grupo em colaboração devem manter uma relação próxima dos líderes políticos, de forma a promover plataformas de compromisso com estes a fim de ter um acesso privilegiado aos recursos, o que permite simplificar os processos burocráticos e obter resultados mais rápidos, o que, em *última ratio* será sempre uma mais valia para a parceria.

No entanto é muito provável que o clima social e político se alterem ao longo da vida da colaboração, o que por sua vez se pode traduzir em prejuízo da mesma, pelo que deve haver um esforço constante no sentido de controlar essas oscilações.

Podemos constatar na prática o fenómeno de oscilação ou de relação variável do clima político e social, e a forma como esta variabilidade se reflecte na “saúde” da organização, senão vejamos,

1º - de assinalar o conflito Artur Santos Silva/ Manuel Maria Carrilho (à data Ministro da Cultura)- independentemente do cunho pessoal que essa situação possa ter tido, o facto é que ela traz consequências de ruptura na organização: o Presidente da Comissão Instaladora pede a demissão....Há então um vazio na liderança da “Porto 2001, S.A.”, que viria a ser preenchido, alguns meses mais tarde com a nomeação de Teresa Lago.

Podemos ver a natureza do conflito e as suas consequências, remetendo-nos para a entrevista concedida por Artur Santos Silva (Text Unit 13-13). Devemos então considerar a “natureza” dos protagonistas: é um conflito entre um representante do parceiro maioritário, ou seja do Governo e um representante escolhido pelo Município do Porto. Portanto não é de todo descabido caracterizar este facto como o resultado de um conflito institucional. Podemos acrescentar que durante alguns meses, a “Porto 2001, S.A” viu as suas relações com o poder central fragilizadas, em que o clima político lhe foi, se não adverso, não colaborante...

2º- Outra situação de falta, ou de crise de legitimidade perante o clima político e social, pode ser aquela que foi vivida durante o conflito Nuno Cardoso/Teresa Lago, que ambos descrevem nas suas entrevistas.

Nuno Cardoso, aponta para as divergências vividas com a Presidente da “Porto 2001, S.A.” (Text Unit 26-26), e neste sentido, podemos interpretar as críticas tecidas como a constatação de que a dada altura a forma como a “Porto 2001, S.A.” é conduzida, já não envolve o consenso e a concordância do representante do Poder Local (à data Nuno Cardoso é já Presidente da Câmara do Porto, pelo que representa com toda a legitimidade o poder político local).

Teresa Lago, por sua vez, explica os conflitos da “Porto 2001, S.A.” com a estrutura do poder político local (a Câmara do Porto representada pelo seu Presidente Nuno Cardoso) por razões assumidamente políticas (Text Unit 37-38): - a proximidade das eleições leva a que haja uma corrida ao protagonismo político na cidade, o que se reflecte negativamente na gestão da “Porto 2001, S.A.”.

Portanto, também aqui é de notar uma inflexão no clima político, uma crise ou falta de legitimidade, que se caracteriza por um afastamento relativamente ao poder local, acabando por desencadear conflitos institucionais Câmara do Porto/ “Porto 2001, S.A.”

São de notar os vários incidentes registados em sede de comunicação social....mesmo antes da festa de inauguração do evento “Porto 2001, S.A. - Capital Europeia da Cultura”.

Por outro lado, também podemos dizer que a “Porto 2001, S.A.” viveu várias fases, em que foi mais ou menos intensamente aceite perante o clima social: recolheu o apoio da cidade do Porto e dos seus cidadãos/simultaneamente sofreu duras críticas dos mesmos e dos comerciantes, em particular. Por um lado a comunidade envolveu-se na programação, participou, quer como espectadora, quer como interveniente (ver entrevista Manuela de Melo -Text Unit 54-54). Por outro lado, foi vítima do arrastamento das obras, das várias frentes abertas, das ruas vedadas à circulação, dos condicionamentos de trânsito, dos tapumes e dos buracos, dos prejuízos causados directamente aos comerciantes por causa da inacessibilidade às lojas (ver a entrevista de Nuno Cardoso, Text Unit 41-41), e a entrevista de Laura Rodrigues (Text Unit 25-25 e 27-27).

2. FACTORES RELACIONADOS COM AS CARACTERÍSTICAS DOS MEMBROS

A- RESPEITO MÚTUO, COMPREENSÃO E CONFIANÇA

A média dos resultados obtidos é de (2.7), ou seja, é um aspecto considerado negativamente. Um dos grandes problemas da organização em parceria foi precisamente a falta de confiança, compreensão e respeito mútuo.

Usamos o programa NUD IST. Criamos nódulos, que automaticamente fazem a procura nos textos *one line* (as entrevistas) a fim de validar os nossos factores de análise – as nossas proposições: neste caso, o factor de colaboração “respeito, compreensão e confiança mútua” (factor 4.). Ordenamos a procura das incidências e apontamos os valores encontrados em percentagens, de acordo com a sua ponderação relativa à totalidade dos textos.

Para validar o resultado obtido na média das respostas ao questionário, definimos quatro categorias de procura (*Search. Text*) e considerando que o ambiente de procura é o mesmo para todas as categorias de procura, obtivemos os seguintes resultados:

1º - Categoria de procura: -“respeito”

Tabela 1: Categoria de procura – *text search for “respeito”/Node browser* (T 38)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	10	486	1.2%
Documentos Externos	4	6	40.0%
Total de Documentos	14	1 858	0.32%

Em 486 unidades de texto retiradas dos textos das entrevistas, as incidências encontradas foram de 1.2% relativamente à categoria “respeito”, o que é insignificante, demonstrando de forma óbvia que a questão do “respeito” não foi abordada, ou melhor foi omitida por ser um ponto fraco da organização em colaboração.

Mas podemos ainda ter ideias mais claras, se cruzarmos este valor (1.2%) ao valor total obtido nas incidências relativas à categoria “conflito” (4.3%)³⁸:

2º - Categoria de procura: -“conflito”

Tabela 2: Categoria de procura – *text search for “conflito”/Node browser* (T 34)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	14	323	4.3%
Documentos Externos	4	14	40.0%
Total de Documentos	18	1 858	0.75%

Assim, apesar de considerarmos que a falta de respeito, não significa o mesmo que a existência de conflito, nem a falta de um é causa directa do outro, numa organização em

³⁸ Repare-se que as unidades de texto encontradas em relação á categoria “conflito” são 323, ou seja, menos do que 486, encontradas no Quadro 1, dentro do mesmo universo de unidades totais consideradas, (1858 unidades de Texto), no entanto a incidência da mesma é mais do que três vezes superior em relação ao que se passa na incidência da expressão “respeito”.

parceria/colaboração em que os objectivos a atingir estão pré-determinados no tempo e nos meios, sempre escassos, por definição, a não partilha ou contribuição activa para os mesmos leva necessariamente a uma ponderação negativa do comportamento do parceiro não cooperante/colaborante, desencadeando mecanismos de censura/penalização mais ou menos estigmatizantes (por exemplo, se um parceiro começa a apresentar dificuldade de agenda na marcação de reuniões, ou se simplesmente falta a compromissos alegando sobreposição de diligências, vai fazer prova de falta de respeito pelo trabalho conjunto, minar a confiança, e mais cedo ou mais tarde sofrer as consequências da sua “alegada falta de disponibilidade”).

3º - Categoria de procura: -“confiança”

Tabela 3: categoria de procura – *text search for* “confiança”/ *Node Browser* (T 36)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	10	615	1.8%
Documentos Externos	5	11	50.0%
Total de Documentos	15	1 858	0.59%

O resultado obtido em relação à confiança é também insignificante (1.8%), não obstante consegue ser superior ao valor registado para o “respeito” (1.2%). Na verdade a confiança, que parece ser uma decorrência natural do respeito que existe entre os parceiros da organização, pode resultar também de outros factores conjunturais que nada têm a ver com o respeito propriamente dito.

A confiança pode depender do próprio clima político favorável, dos recursos humanos e materiais ou financeiros postos à disposição da organização. A confiança pode crescer ou diminuir consoante a capacidade que a organização em colaboração tem de conseguir alcançar determinadas metas: o registo de pequenos êxitos pode servir de barómetro para os níveis de confiança, quer na organização, quer em cada um dos seus parceiros.

Assim, apesar de confiança e respeito serem duas categorias da mesma proposição, não quer dizer que ambos se impliquem directamente ou exclusivamente, podendo ser reactivos a variações de factores exógenos.

4º - Categoria de procura: -“compreensão”

Tabela 4: Categoria de procura – *text search for* “compreensão”/ *Node browser* (T 40)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	10	853	0.47%
Documentos Externos	3	4	30.0%
Total de Documentos	13	1 858	0.22%

Apesar de as unidades de texto seleccionadas para o termo “compreensão” serem de 853, quase o dobro das do “respeito” (486), e ainda em número superior às que são atribuídas à “confiança” (615), o valor obtido é o mais inferior de todos (0.47%). A leitura destes dados demonstra que nem o respeito, nem a confiança implicam compreensão perante os actos/omissões dos parceiros.

Por outro lado, a compreensão não é uma categoria facilmente identificável. Poderíamos ter feito a procura usando outros parâmetros de busca que nos levariam a resultados superiores, quiçá, menos distantes dos antecedentes, como por exemplo: “agir com o conhecimento de”, “houve entendimento”, mas não o fizemos para não enviesar os resultados, na medida em que nos tínhamos adstrito a fazer uma procura com os termos usados na definição do factor.

Segundo a teoria da colaboração, este factor de análise serve para determinar o grau de compreensão, e de respeito entre os membros da organização e entre estes e as organizações a que pertencem: no fundo pretende-se ponderar a importância relativa dada à forma como actuam, às suas normas culturais, aos seus valores, às suas limitações e às suas expectativas.

Para que este factor seja efectivamente sentido na organização em colaboração os membros devem, empenhar-se em conhecer-se. Os parceiros devem revelar as suas intenções, mostrar abertamente as suas agendas de forma a promover formas de cultivar a confiança. No entanto é sabido que construir relações fortes de confiança leva muito tempo e o próprio grupo deve dedicar tempo e disponibilidade para alcançar este objectivo.

Muitas vezes só com o decurso do tempo é que os membros da colaboração começam a perceber como é que os outros membros usam a linguagem e quais são as suas intenções. Os conflitos surgem quando há uma deficiente compreensão entre os membros da colaboração.

A este propósito reveja-se o valor obtido na procura das incidências do termo “conflito” (4.3%), que ganha ainda mais acuidade perante o nível ínfimo obtido pelo valor da compreensão (0.47%) registado.

Não temos um registo da variação destes valores ao longo do tempo de vida da organização em colaboração, porque o nosso programa não assume uma dimensão temporal ou cronológica dos acontecimentos.

Seria curioso ver em relação a cada entrevista, a ponderação das incidências do termo conflito/respeito/confiança e compreensão e ver como é que estes termos são valorados por cada um, no entanto isso implicaria que se fizesse uma interpretação do tipo de relação subjacente caracterizada. É óbvio que a noção de conflito para Artur Santos Silva refere-se à sua experiência e a noção de conflito para Nuno Cardoso irá referir-se a outra experiência....

Mas cremos que, mais importante do que explorar conflitos, tem significado para fins científicos a determinação daquilo que efectivamente a parceria “Porto 2001, S.A.” conseguiu produzir/atingir através deste modelo de organização e se realmente foi esta experiência que permitiu que se atingissem os resultados, ou se, foi a opção por este modelo que impediu que se atingissem os resultados planeados? E os resultados obtidos são considerados *best value* para o sector público e os seus utentes/clientes?

B- REPRESENTAÇÃO ADEQUADA DOS MEMBROS

A média dos valores obtida é de (3.5). Esta média situa-se no intervalo (3.0 a 3.9), ou seja este valor deve ser interpretado recorrendo a outros factores a fim de descobrir o seu significado.

Podemos, imediatamente concluir que na organização em colaboração há representantes de todos os sectores – mas este valor não nos permite concluir que tipo de interesses os representantes nutrem em relação à organização, apenas sabemos que, em princípio foram convidados para participar na organização as pessoas que representavam sectores

chave da comunidade, mas não podemos concluir nada em relação ao tipo de interesses prosseguidos: não sabemos quais foram os motivos que levaram estas pessoas/organizações a aceitarem o convite para fazer parte da organização.

Categoria de procura: -“representação”

Tabela 5: Categoria de procura – *text search for* “representação”/ *Node browser* (T 45)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	5	1	20.0%
Documentos Externos	1	64	1.6%
Total de Documentos	6	302	0.33%

A questão da representação adequada dos membros pode ser vista sob duas perspectivas: de fora para dentro e de dentro para fora...

1º- De fora para dentro: há uma adequada representação dos membros/parceiros quando os parceiros são os representantes dos sectores que têm capacidade decisória sobre a vida da parceria, aqueles cujas decisões afectam potencialmente ou de facto o sucesso/desenvolvimento da organização, na medida em que ela se inscreve num determinado ambiente político e social.

A organização flutua segundo os níveis da aceitação e do acolhimento político e social da comunidade, será o próprio reflexo do peso dos seus representantes/parceiros.

O valor obtido (3.5) leva-nos a ter algum optimismo em relação à efectiva representação dos parceiros, no entanto, tecemos aqui reservas, senão vejamos,

Os parceiros da “Porto 2001, S.A.” parecem, quanto à sua legitimidade política, não levantar qualquer dúvida: o Governo e o Município do Porto. Mas, cabe-nos esclarecer que a Associação dos Comerciantes do Porto, e a União das Associações de Hotelaria e Restauração do Norte de Portugal, eram também parceiros da “Porto 2001, S.A.”, como se pode ver da entrevista de Laura Rodrigues (Unit Text 18-19), porque a requalificação urbana passava também pela aplicação dos fundos do URBCOM, e fundamentalmente envolvia a vida dos comerciantes da Baixa Portuense.

No texto da entrevista de Laura Rodrigues podem ler-se várias frases alusivas à não consideração das necessidades sentidas e das opiniões emitidas pelos seus representados. Em várias unidades de texto, Laura Rodrigues (Units Texts 9-9, 14-14, 25-25) aponta as relações conflituosas existentes, os abusos de poder, as violações da Lei pela “Porto 2001, S.A.”, da responsabilidade que o Presidente da Câmara tinha no estado gravoso das coisas, até solicitar à Secretaria do Estado da Indústria e do Comércio que interviesse em nome do Governo e avaliasse os prejuízos causados aos comerciantes com a requalificação urbana e o plano de mobilidade que não correspondia de todo em todo à vontade dos comerciantes.

Esta posição de profundo dissenso, de ruptura entre os parceiros da requalificação urbana mostra de forma evidente que não havia uma representação adequada dos representantes da comunidade na parceria.

Outro traço desta inadequação pode ser explicado através dos conflitos gerados entre o Presidente da Câmara do Porto e a “Porto 2001, S.A.” por causa das obras em curso na Baixa Portuense, no sentido de que a organização já não colhe o apoio da edilidade, ficando fragilizada a nível local (mas Teresa Lago refere que teve sempre boas relações com o poder central – com a Tutela, apesar de os Ministros da Cultura se terem sucedido (ao todo 4 Ministros da cultura)³⁹ – Text Unit 33-33).

2º- De dentro para fora: há uma adequada representação dos membros da parceria quando cada membro representa a sua organização e simultaneamente participa na parceria como membro interessado na prossecução dos objectivos desta, contribuindo com os seus esforços para o fim comum, numa atitude de partilha, em que a noção de colaboração se sobrepõe a ideais egoísticos. Falamos da adopção de um comportamento que denote uma atitude de pertença ao grupo.

Mas ao longo da vida da parceria pode haver mudanças de atitude em relação à pertença à organização em colaboração, porque estamos a falar de uma realidade que está viva e que está submetida a vicissitudes, tal como acontece com os outros seres vivos...

Podemos apontar, como exemplo, o facto de a liderança da organização ter mudado (o Doutor Artur Santos Silva demitiu-se do cargo de Comissário, porque sentiu que já não

³⁹ Quanto à sucessão dos Ministros da cultura durante o período de vida da “Porto 2001, S.A.”, podemos ver a barra cronológica (Anexo 3)

se identificava com o projecto assumido pelo então Ministro Carrilho, alegando que tinha sido traído em relação aos compromissos assumidos pela Tutela (Texts Units- 13-13 e 26-26). Posteriormente, a Professora Teresa Lago aceitou o convite de Nuno Cardoso para ser Presidente do Conselho de Administração da “Porto 2001, S.A.”.

Podemos ainda acrescentar que a própria estrutura da organização, “Sociedade Anónima Porto 2001”, sofreu alterações: a Comissão Instaladora tinha 5 membros enquanto que a Comissão Executiva e o Conselho de Administração já tinha 19 membros.

Ora, isto demonstra que ao longo da vida do processo em colaboração, as necessidades de realização ou de dar vida ao evento “Capital Europeia da Cultura” motivaram alterações na configuração representativa da organização, independentemente de sabermos como é que as pessoas foram escolhidas para fazer parte do projecto, independentemente de sabermos quais foram exactamente os critérios que determinaram a pertença de determinadas pessoas na qualidade de parceiras/associadas/colaboradoras.

Podemos ainda concluir em relação ao valor obtido, que este também não tem significado positivo para o desenvolvimento da organização em colaboração (não se situa no patamar $4.0 > 4.0$), e isto pode explicar-se da seguinte forma: se por um lado é importante que a organização em colaboração tenha representantes de todos os sectores chave da comunidade, também pode significar que este número elevado de colaboradores torna mais difícil a gestão do processo, causando disfunções, o que resultando em prejuízo da mesma. É fácil concluir que quantos mais membros tiverem assento em órgãos dispositivos, mais difícil será chegar a consensos.

C- INTERESSE PESSOAL NA COLABORAÇÃO

O valor médio a considerar em relação a este factor é de (3.2). Também este valor é dúbio. A sua interpretação deve fazer-se recorrendo a outros factores. Este factor pode ter dois tipos de interpretação. Por um lado, pode significar que os membros da colaboração deviam ponderar o seu envolvimento como uma fonte de benefícios, o que seria como que uma contrapartida vantajosa perante os custos de perda de autonomia, de cedência de independência.

Também devia ser claro para os membros da organização que a colaboração apenas se justificava se através dela os membros podiam colher vantagens que de outra forma nunca alcançariam, pelo que estas expectativas deviam estar subjacentes aos objectivos

a prosseguir ao longo da vida do projecto. Actuar em colaboração justifica-se apenas se for a única forma de poder alcançar objectivos que seriam impossíveis através de modos de actuação individuais. (Huxham, 2000)

Estes são os incentivos que motivam as organizações individuais a cederem a sua independência e a envolverem-se num esforço de colaboração. Ora o valor médio obtido, situa-se junto à margem inferior do intervalo considerado – (3.2) está mais próximo de (3.0) e de (2.9) do que de (3.9), isto é: os membros não agem em colaboração como uma forma reflexa/indirecta de realizar os seus interesses, porque os interesses individuais de cada membro sobrepõem-se aos interesses da organização em colaboração, o que faz com que o factor considerado seja interpretado de forma completamente enviesada, na medida em que pode significar que alguns dos membros da colaboração aproveitam a parceria para obter benefícios que não têm eco no projecto para o qual este instrumento foi construído ou adoptado.

Categoria de procura: -“interesse pessoal”

Tabela 6: Categoria de procura – *text search for “interesse pessoal”/ Node browser (T 41)*

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	10	309	0.32%
Documentos Externos	1	1	10.0%
Total de Documentos	11	1 858	0.05%

O valor encontrado é de (0.30%). É, como se pode ver, um valor muito baixo, quase insignificante... porquê?

Porque, ainda que se fale sub-liminarmente de “interesse pessoal” como um impedimento à partilha ou ao trabalho em parceria, a verdade é que esta categoria não tem ocorrências ao nível das entrevistas, porque este é um aspecto marginal da parceria. Não se deve dizer, a não ser de forma velada, que na parceria há membros que lutam apenas para garantir o seu futuro, eximindo-se de participar.

Não falar de algo, não quer dizer que esse algo deixe de existir, pelo contrário, pode acabar por ter um efeito inverso....

Neste sentido podemos ver por exemplo, que a noção “interesse pessoal” na colaboração, não passa apenas por uma dimensão material ou financeira, ou seja, a pessoalização da colaboração, ou a apropriação pessoal da colheita dos benefícios da colaboração pode ter subjacente a obtenção de dividendos políticos. A este propósito, a entrevista de Teresa Lago (Text Unit 38-38) onde claramente afirma que o poder local pretendeu monopolizar a “Porto 2001, S.A.” para colher daí dividendos políticos atendendo à proximidade das eleições...

Por outro lado, Nuno Cardoso acusa Teresa Lago de ter assumido uma posição de inflexão em relação à política que era seguida pela “Porto 2001, S.A.” no mandato anterior, por questões de protagonismo pessoal, de autismo. (Text Unit 41-41)

C - CAPACIDADE DE ASSUMIR COMPROMISSOS OU VONTADE EM COMPROMETER-SE.

O valor médio obtido é de (3.8) – que se situa ainda no patamar cujo significado depende da avaliação de vários factores interpretativos, mas que se encontra junto do limite superior (3.9), ou seja na fronteira do intervalo dos aspectos positivos das parcerias.

Até que ponto este factor pode ser ponderado de forma positiva?

Categoria de procura: -“vontade em comprometer-se”

Tabela 7: Categoria de procura – *text search for “vontade em comprometer-se”/ Node browser* (T 42)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	10	347	1.4%
Documentos Externos	2	5	20%
Total de Documentos	12	1 858	0.27%

O valor encontrado é de (1.4%), o que nos parece um valor muito inferior ao esperado. Na verdade a capacidade de assumir compromissos ou a vontade em comprometer-se só é relevante quando na prática os membros efectivamente tomam decisões que impliquem a cedência em relação a determinados direitos ou a assunção de deveres

acrescidos, por isso é perfeitamente aceitável, e até realista, considerar estes números como expressão do que na prática acontece...

É óbvio que o trabalho em colaboração implica que se tomem decisões que não agradam a todos os membros, pelo que a gestão da organização em colaboração vai depender directamente da capacidade de os membros em assumir compromissos, apesar de se reconhecer que cada um deverá ter à partida uma certa latitude para tomar decisões, além de cada organização representada dever conceder ao seu representante uma certa margem de manobra a fim de permitir que este possa negociar com uma certa flexibilidade soluções de compromisso, porque a adopção de regras rígidas e a pressão no sentido de atingir determinadas expectativas pode levar ao entravamento do processo de colaboração.

Por outro lado, deve haver a noção de que os compromissos, entre os membros, e em especial, no que toca a decisões importantes, leva muito tempo e isso implica um esforço mútuo de paciência, o que nem sempre é compatível com as metas que foram pré-estabelecidas.

Os compromissos requerem necessariamente que haja uma política de gestão de conflitos, a fim de transformar pontos de desacordo em estímulos para alcançar o entendimento.

3. FACTORES RELACIONADOS COM OS PROCESSOS E AS ESTRUTURAS

Os processos e as estruturas dizem respeito aos mecanismos de gestão, aos processos de tomada de decisão, aos sistemas operacionais do esforço de colaboração.

A- QUER OS RESULTADOS QUER OS PROCESSOS SÃO IMPORTANTES

O valor médio obtido dos resultados é de (3.33) – é um valor que dever ser interpretado recorrendo a outros valores encontrados, considerando o que resultou do resto da análise.

Regista-se que este valor está na base do intervalo (3.0 a 3.9). Isto pode revelar duas situações. Em primeiro lugar, os membros da organização não sentem que dominam completamente os processos, nem sentem que é o trabalho que desenvolvem que determina os resultados obtidos.

Em segundo lugar, pode estar subjacente a este valor, a noção de que é a falta da perspectiva de domínio ou controlo processos/resultados que leva a que os mesmos sejam prejudicados em função de outros interesses.

Esta atitude pode ser explicada usando vários argumentos: os meios, os recursos, o tempo alocados ao projecto, não foram aproveitados para criar nos membros a sensação de que eram eles os principais responsáveis pelo seu aproveitamento no esforço de colaboração, o que se explica se pensarmos que esta se desenvolve no sector público, onde existe a noção de que "tudo é de ninguém", onde não existe o sentido de pertença a um único dono, e onde a noção de comunidade está mais ou menos mitigada por razões que podem ser completamente alheias ao projecto da colaboração.

Por outro lado, não é muito líquida a questão de que os processos/procedimentos/princípios de colaboração sirvam para desenvolver nos membros sentimentos de pertença a um grupo, podendo até funcionar como uma forma de prejudicar os processos de tomada de decisão e obtenção de resultados.

As necessidades da colaboração podem determinar que se alterem os processos/procedimentos de tomada de decisão ao longo da vida do projecto se de facto se verificar que os que foram adoptados não servem os objectivos que se pretende alcançar, mas isto exige da parte da organização em colaboração a capacidade de repensar as suas formas de actuação, de decisão, de gestão, o que pode ser muito complicado atendendo ao tamanho e à própria organização em colaboração.

Além de que qualquer mudança nos procedimentos implica uma intensa actividade de planeamento, e de fiscalização ou controlo que pode não ser uma prioridade da actividade em colaboração, *in casu*. Por outro lado, esta questão levanta problemas de liderança – de como o líder vê a organização, de como a própria organização está estruturada: de forma concentrada/desconcentrada...vertical/horizontal...

Na verdade não é difícil concluir que o estilo de gestão de Artur Santos Silva era diametralmente diferente do estilo de Teresa Lago, ainda que quer um, quer outro, não colhessem a aprovação dos outros membros da organização:

- Artur Santos Silva viu-se enredado pela forma como o Ministro Carrilho quis conduzir a vida da "Porto 2001, S.A."

- Teresa Lago, por sua vez não captou a cumplicidade do Presidente da Câmara, Nuno Cardoso, pelo contrário, afastou-se das directivas, o que levou à ruptura do duo “Porto 2001, S.A.”/Câmara Municipal do Porto

B- MÚLTIPLOS NÍVEIS DE PARTICIPAÇÃO

A média dos valores alcançados é de (3.4) – a meio do intervalo que deve ser avaliado para se saber se representa um aspecto positivo ou negativo em relação à parceria.

Ora bem, considerando a importância deste factor, não se pode dizer a sua expressão seja significativa: estamos a falar de participação dos vários níveis – direcção/ gestão/ execução das operações, em que cada membro deveria ter um mínimo de representação, o que ao nível da execução do projecto traduz o envolvimento que cada um tem na obtenção do resultado final.

É conhecido, através da análise da literatura sobre o assunto, que um grupo de colaboração de sucesso deve reconhecer a existência de múltiplos níveis participativos em cada organização e deve criar mecanismos que os envolvam.

Portanto é natural que cada uma das organizações representadas em sede de colaboração forneça funcionários/agentes/staff seus para trabalhar na organização, sendo esta uma forma de implementar os laços entre as organizações e o grupo em colaboração, muitas vezes suprimindo a deficiente coordenação/conexão estabelecida pelo líder, porque acaba por ser uma forma de envolver pessoalmente as pessoas no projecto em colaboração.

Quer os resultados quer os processos são importantes.

C- FLEXIBILIDADE

O valor médio atribuído ao factor da flexibilidade é de (3.4).

Este valor também se situa dentro do intervalo sujeito a interpretação.

Categoria de procura: -“flexibilidade”

Tabela 8: Categoria de procura – *text search for* “flexibilidade”/ *Node browser* (T 45)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	10	309	0.32%
Documentos Externos	1	1	10.0%
Total de Documentos	11	1 858	0.05%

O valor obtido pela ponderação das incidências do termo “flexibilidade” é de (0.32%).

É de notar que este valor é inferior ao que seria de esperar porque é fundamental para um grupo em colaboração que tenha flexibilidade nas suas estruturas e nos seus métodos. O grupo deve, por uma questão de sobrevivência, conservar-se aberto a vias de organização a fim de encontrar a melhor forma de desempenhar o seu trabalho.

A flexibilidade acaba por ter uma importância fundamental ou crucial na execução do esforço de colaboração, porque os membros do grupo têm tendência a endurecer ou dar rigidez às suas normas de comportamento e aos seus mecanismos decisórios na medida em que o projecto se desenvolve, numa tendência para tentar controlar tudo e todos, o que inevitavelmente destrói a flexibilidade.

D- CORRECTO DESEMPENHO DOS PAPEIS E DAS DIRECTIVAS

Bom desempenho quer dos papéis quer das directivas.

Mais uma vez os valores médios encontrados não são significativos (3.3) – continuamos no intervalo da ambiguidade dos resultados. O que parece de *per si* uma contradição, considerando o factor em causa: clareza no desempenho dos papéis e das directivas.

Essencial para interagir numa actividade de colaboração é o pressuposto de que os membros entendem os seus papéis, direitos e responsabilidades, além de entenderem como devem acatar as mesmas.

Para que haja o conhecimento efectivo dos papéis, direitos, responsabilidades os membros devem discutir sobre isso, chegar a acordo sobre estas matérias e claramente

comunicar entre si todos os elementos relevantes, importantes para cada uma das partes envolvidas.

Aqui pode pôr-se a questão de que os contratos, ou os clausulados contratuais podem muitas vezes ser essenciais, na medida em que ajudam as partes a encontrar o sentido e a definir os conteúdos das suas funções.

Considerando que os membros da colaboração também agem muitas vezes em nome da organização que representam, isto implicará necessariamente, por parte das organizações/parceiros que alterem os seus métodos de trabalho, as suas políticas e procedimentos, no sentido de os ajustar às necessidades da actividade que mantém em colaboração, reduzindo os conflitos que resultam da sobreposição dos papéis.

E- CAPACIDADE DE ADAPTAÇÃO

O valor médio encontrado é de (3.2). Este factor diz respeito à habilidade que o grupo em colaboração deve ter para sobreviver às mudanças, por mais profundas que sejam, ainda que digam respeito aos próprios objectivos, aos membros, etc.,

O grupo em colaboração deve ter a capacidade de se adaptar às mudanças do ambiente, às diferenças de orientação seguidas pelos seus membros, deve portanto saber adaptar-se a estes desenvolvimentos. Pelo que, o grupo em colaboração deve rever periodicamente os seus objectivos e as suas concepções...de forma a adaptar-se à mudança de objectivos, de resultados, incorporando estas mudanças de forma pacífica.

Considerando o valor obtido na ponderação deste factor, chegamos à conclusão que os inquiridos não têm a visão de que o grupo que representam tem esta capacidade de adaptação.

Por outro lado, se considerarmos o valor obtido na ponderação do factor da flexibilidade (3.4), parece haver um certo anacronismo nas respostas: a flexibilidade passa sempre por uma capacidade de adaptação, ou por uma atitude de progressiva adaptabilidade....

Este reparo leva-nos a assumir que os Inquiridos, não deram muita importância ao conjunto dos factores relativos aos processos e às estruturas, o que se pode explicar, porque são factores que à primeira vista aparecem desprovidos de autonomia: é óbvio para os Inquiridos que os processos e as estruturas são categorias dominadas pelas próprias organizações, e que por sua vez aparecem a desempenhar um papel na

colaboração. Parece que estes factores têm apenas uma relevância indirecta, complementar, mas não determinante.

F- ADEQUADO RITMO DE DESENVOLVIMENTO

O valor médio encontrado é (2.8) – é considerado um valor negativo (inferior a 2.9). Este factor, na sua definição tem a ver com a evolução da estrutura, dos recursos, das actividades do grupo em colaboração relativamente às necessidades do grupo. A percepção do sucesso deste factor tem a ver com noção de que os objectivos foram alcançados dentro do prazo fixado.

Aliás é a própria constatação de que os objectivos são alcançados conforme o planeado que leva ao aumento, e cimento de relações de confiança, principalmente se esta noção de realização acontece nos primeiros estádios da colaboração, nas fases iniciais do trabalho em parceria, porque é a partir dos pequenos resultados conseguidos que se vão desenvolver objectivos mais vastos, mais ambiciosos, num contexto que, por sua vez, por ser de estabilidade, solidamente implementado, contribui ainda mais para a coesão das relações entre os membros do grupo em colaboração.

Não podemos esquecer que a colaboração requer muitos recursos, quer pessoais, quer financeiros, cuja administração se faz ao longo do desenvolvimento do projecto, ou seja, não podemos sequer imaginar que seria possível implementar um evento como a “Capital Europeia da Cultura – Porto 2001” recorrendo apenas aos recursos pré-alocados em fase de planeamento.

Por um lado, no que se refere às obras de requalificação/reordenação urbana todos os prazos fixados foram ultrapassados, o que fez com que a médio prazo não se soubesse o que era prioritário, ou não, o que finalmente causou o caos na cidade do Porto...

O tempo foi inexorável, e por outro lado, o ritmo a que decorreram os trabalhos também não correspondeu às expectativas dos interessados, nomeadamente, dos membros da organização, dos cidadãos, e principalmente dos comerciantes da Baixa Portuense!

A este propósito vejam-se as conclusões do estudo denominado “Avaliação do impacto das obras de requalificação da Porto 2001 no comércio e serviços da Baixa do Porto, da autoria do CEGEA – Centro de Estudos de Gestão e economia Aplicada do Centro regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa (Julho de 2002).

O relatório foi preparado em resposta a uma solicitação da Secretaria de Estado da Indústria e Serviços (SEICS) do XIV Governo Constitucional. Esta solicitação surgiu na sequência de uma Resolução da Assembleia da República, em que se recomendava ao Governo que tomasse medidas tendentes a comprovar os prejuízos para o tecido empresarial decorrentes das obras de requalificação urbana ocorridas na Baixa do Porto.

Foi acordado que o estudo a efectuar assentaria na realização de um inquérito a uma amostra representativa das empresas de comércio e restauração da Baixa do Porto. A informação recolhida por via desse inquérito devia ser complementada pela recolha de informação contabilística relativa às mesmas entidades. Pretendia-se, desta forma, comparar a evolução do volume de negócios, resultados líquidos e nível de emprego daquelas entidades, durante o período de realização das obras com o que se teria verificado no triénio anterior (1997-1999).

Assim, para avaliar o impacto das obras durante o período 2000-2001, aquela equipa de investigadores procurou determinar:

- Os danos directos causados nos estabelecimentos
- O impacto das obras no nível de actividade, relativamente ao período 2000-2001, nomeadamente:
 - a) o impacto no volume de negócios,
 - b) o impacto nos resultados líquidos e
 - c) o impacto no emprego.

Os resultados apresentados no relatório citado tiveram por base um inquérito efectuado a uma amostra de 141 estabelecimentos de comércio e restauração da Baixa do Porto. Esta amostra é representativa do tecido empresarial da Baixa, no que respeita à sua composição:

- a) em termos de ramos de actividade,⁴⁰

⁴⁰ Na definição da composição da amostra pretendida houve a preocupação de respeitar a proporção que os diversos ramos de actividade representavam no tecido empresarial da Baixa. Para esse efeito os estabelecimentos foram agrupados em seis grandes ramos de actividade: produtos alimentares, produtos e serviços pessoais, produtos para o lar, produtos e serviços culturais, restaurantes e similares e em último lugar, outras actividades. Procurou-se ainda assegurar que a amostra fosse representativa do universo empresarial da Baixa do Porto no que respeita à intensidade das obras realizadas nos diversos locais. Para

b) zona da Baixa (Este e Oeste da Avenida dos Aliados) ⁴¹

c) e intensidade da intervenção efectuada pela “Porto 2001, S.A.”

Só foi possível recolher informação contabilística comprovativa em relação a 37 dos estabelecimentos constantes da amostra, dada a renitência que os comerciantes demonstraram quanto ao seu fornecimento.

Vamos, porque assim o interesse o justifica, reproduzir várias conclusões deste estudo:

1) Foi consensual, dentro do tecido empresarial, a opinião de que a Baixa do Porto carecia de uma operação de requalificação urbana (Tabela 8).

Tabela 9: Respostas à questão “Na sua opinião, a Baixa do Porto carecia, ou não de uma operação de requalificação urbana?”

	Número	Percentagem
Não resposta	2	1.4%
Sim	125	88.7%
Não	14	9.9%
Total	141	100.0%

2) A maioria dos comerciantes cujos estabelecimentos se situam em locais onde foram realizadas obras concordou mesmo com a necessidade de intervir nesse local periférico (Tabela 9).

isso serviram-se de um documento fornecido pela “Porto 2001, S.A.” descritivo da natureza e duração das respectivas intervenções, atribuindo-se a cada local uma das seguintes categorias:

- tipo 1 – Locais onde não houve intervenção directa;
- tipo 2 – Locais onde a intervenção efectuada não obrigou ao encerramento ao trânsito;
- tipo 3 – Locais onde a intervenção efectuada obrigou ao encerramento ao trânsito automóvel.

⁴¹ Ver Anexo 4 – onde se pode ver a descrição das obras realizadas.

Tabela 10: Resposta à questão "Na sua opinião, eram, ou não, necessárias obras de requalificação urbana na sua artéria?", colocada aos comerciantes que declararam terem-se realizado obras na artéria onde se localiza o respectivo estabelecimento.

	Número	Percentagem
Sim	83	69.7%
Não	36	30.3%
Total	119	100.0%

3) O consenso foi menos acentuado no que respeita à adequação das intervenções efectuadas:

a) A maioria dos comerciantes (55%) entendeu que estas corresponderam apenas parcialmente ao que era necessário e os que entendiam que não correspondiam de todo excederam os que pensaram que "foram as necessárias" (Tabela 10).

Tabela 11: Respostas à questão "Em caso afirmativo, as obras realizadas [no conjunto da Baixa] correspondem às que entende eram necessárias?", colocada aos comerciantes que consideram necessária uma operação de requalificação urbana da Baixa

	Zona Este	Zona Oeste	Total
Não correspondem de todo	16%	37%	24%
Correspondem parcialmente	63%	43%	55%
Foram as necessárias	21%	20%	21%
Total	100%	100%	100%

b) Esta foi a primeira de inúmeras variáveis que apontavam para que os comerciantes da zona Oeste da Baixa tivessem uma perspectiva mais desfavorável sobre as obras efectuadas do que os seus colegas da zona Este.

c) A quase totalidade dos inquiridos (93%) considerou que a duração das obras ultrapassou o que seria razoável para a respectiva realização. Nenhum comerciante considera que as obras tenham decorrido de forma mais rápida do que seria de esperar.

4- O impacto das obras durante o período 2000-2001:

As obras realizadas na baixa do Porto poderão ter prejudicado o respectivo tecido comercial de múltiplas formas. Desde logo, existe a possibilidade de que das obras tenham resultado danos nos estabelecimentos comerciais ou no seu recheio.

Em segundo lugar existe a possibilidade de que a realização das obras tenha levado à quebra no nível de actividade, e consequentemente de rentabilidade, dos estabelecimentos, durante o período da sua realização.

Finalmente existe a possibilidade de que as obras tenham vindo quebrar a fidelidade de parte da clientela, pondo em causa a recuperação futura desse nível de actividade.

Assim,

- Danos directos no estabelecimento:

- a) Cerca de 40% dos estabelecimentos da Baixa disseram ter sofrido danos directos na sequência das obras, fosse nas instalações, equipamento ou mercadorias.
- b) Ignorando um caso extremo de montante particularmente elevado, o valor médio dos danos estimados pelos comerciantes atingiu os 6.400€
- c) Os danos parecem ter sido mais frequentes, e ter atingido montantes mais elevados, na zona Oeste da Baixa.
- d) Menos de 10% dos comerciantes que disseram ter sofrido prejuízos admitiram ter sido devidamente ressarcidos pelos responsáveis.

5- Impacto das obras no nível de actividade, no período 2000-2001:

- Impacto no volume de negócios:

- a) Quase 90% dos comerciantes disseram que a evolução do seu volume de negócios no período 2000-2001 foi inferior à que teria sido na ausência das obras da Baixa.
- b) Dois terços dos comerciantes disseram mesmo ter registado uma diminuição acentuada no volume de negócios face ao verificado no triénio 1997-1999, principalmente em locais onde, segundo os comerciantes, as obras implicaram obstáculos significativos à mobilidade dos peões ou o encerramento ao trânsito automóvel.

c) Analisando os documentos contabilísticos da subamostra de empresas que os disponibilizaram, verificou-se que 53% das empresas apresentaram um volume de negócios médio no período 2000-2001 inferior em, pelo menos, 5% ao do período 1997-1999. Em 43% dos casos, essa diminuição foi mesmo superior a 15%. As quebras no volume de negócios parecem ter sido mais acentuadas na zona Oeste da Baixa. Em termos monetários, o volume de negócios conjunto destes estabelecimentos reduziu-se em 786.000€ano, correspondendo a uma média de cerca de 26.000€ano por estabelecimento.

d) Na medida em que este valor fosse extrapolável para o conjunto dos estabelecimentos da Baixa isto corresponderia a uma redução no volume de negócios dos cerca de 1.100 estabelecimentos da Baixa na casa dos 28.6 milhões euros/ano. O facto de muitos estabelecimentos se terem recusado a fornecer a informação contabilística solicitada suscita, no entanto, dúvidas quanto a este procedimento. Admitindo, alternativamente, que os estabelecimentos que não forneceram informação não o fizeram por não terem sido significativamente afectados, o montante estimado para a redução do volume de negócios no conjunto da Baixa seria de 7.5 milhões euro/ano.

- Impacto nos resultados líquidos:

a) Os dados recolhidos no que respeita a resultados líquidos apontam em sentido semelhante. A maioria dos comerciantes declararam ter sofrido uma diminuição acentuada que, consideraram, não se teria verificado na ausência das obras. Em relação à subamostra de empresas para as quais foram recolhidos dados contabilísticos, verificou-se que a percentagem das que registaram uma diminuição dos resultados excedeu significativamente a daquelas em que se passou o inverso, nomeadamente na zona Oeste da Baixa. A redução média nos resultados líquidos, neste conjunto de empresas, rondou os 2.160 €ano.

b) Uma extrapolação deste valor para o conjunto dos 1.100 estabelecimentos da Baixa - em relação à qual se têm que colocar as reservas já referidas - apontaria para uma diminuição do resultado líquido total, no período 2000-2001 de cerca de 2.5 milhões de euros/ano, face ao verificado no triénio anterior. Sob a hipótese de que os estabelecimentos que não entregaram elementos contabilísticos não terão sofrido impacto significativo, esta estimativa seria reduzida para 640 mil euros/ano.

- Impacto no emprego:

a) As respostas ao inquérito efectuado apontaram ainda para que as obras realizadas no período 2000-2001 tenham implicado uma tendência de diminuição ao nível de emprego na Baixa que não se teria verificado na sua ausência.

- Perspectivas para o período posterior às obras:

a) A realização de obras, em 2000-2001, veio extremar as perspectivas dos comerciantes quanto à evolução da sua actividade no futuro próximo (2002-2003), tendo diminuído a percentagem dos que entendem que esta se manterá nos níveis anteriores às obras, por contrapartida de aumentos tanto no número dos que dizem esperar um aumento como dos que dizem esperar uma diminuição. Estes últimos são, no entanto, mais numerosos do que os anteriores, apontando para que no seu conjunto os comerciantes tivessem dúvidas que o nível de actividade da Baixa recuperasse para os níveis anteriores às obras. Também a este propósito os comerciantes da zona Oeste se apresentaram mais pessimistas do que os seus colegas da zona Este.

Atendendo a estas condicionantes é fácil de concluir que ao longo da vida da organização em colaboração, é necessário prover às suas necessidades constantes de reforço de meios humanos e financeiros, independentemente do que eventualmente foi planeado, independentemente de estar na fase inicial ou de estar numa fase mais avançada do projecto.

4. FACTORES RELACIONADOS COM A COMUNICAÇÃO

A comunicação refere-se aos canais usados pelo parceiros da colaboração para enviar e receber informações, manter-se a si e aos outros informados, e a final conseguir reunir toda a informação possível e necessária no grupo e ter meios para informar os que estão de fora, mas cuja opinião é determinante para legitimar a implementação do projecto.

A- COMUNICAÇÃO ABERTA E FREQUENTE

O valor médio encontrado é (2.6). É também um valor negativo (inferior a 2.9)

Este factor tem a ver com um esforço que a parceria deveria ter feito logo no início do seu trabalho: esforçar-se por abrir canais de comunicação, estabelecer um sistema de comunicação, em que identificasse as responsabilidades de cada um dos parceiros para

com a comunicação, o que seria indubitavelmente compensador para a parceria em si, entendida como um “ser” diferente de um conjunto de membros numa organização, mais ou menos coesa, mais ou menos em sintonia.

É óbvio que o funcionamento dos canais de comunicação implica que haja um *staff* a gerir e a fazer a manutenção dos mesmos. A “Porto 2001, S.A.” efectivamente tinha a intenção de estabelecer contacto com o cidadão utilizador dos seus serviços e para isso fez uma página na Internet, onde pretendia desenvolver a interactividade e permitir que através do acesso à página o cliente pudesse consultar o programa de eventos, fazer reservas para espectáculos, comprar bilhetes e dar a sua opinião acerca do serviço prestado.⁴²

A comunicação é, no que toca às organizações complexas, sempre um fenómeno com efeitos efémeros e variáveis: se é incentivada, produz resultados de aproximação, de compromisso e encoraja a relações mais intensas, se não, acaba por levar ao distanciamento, à desconfiança e ao afastamento dos parceiros, porque a sua falta ou dificuldade é interpretada como um factor de penalização/desinteresse desencorajando novas inter-acções.

⁴² No Dossier Porto 2001 do JN, com o título “Jovens e idosos esquecidos pela bilheteira virtual”, pode ver-se que “a Porto 2001 não tinha condições para fazer descontos na Internet”, dado que o sistema informático de reserva, compra e impressão de bilhetes só permitia um único preço por lugar. Assim para beneficiar dos descontos, os jovens e idosos têm de comprar os bilhetes directamente nos quiosques da Porto 2001 ou nas salas de espectáculos, comprovando o seu direito através da exibição do bilhete de identidade. In Jornal de Notícias, 21 de Fevereiro de 2001. <http://jn.sapo.pt/seccões/mensagens.asp?30433> consultado em 03/12/2002.

Miguel Santinho, na rubrica, simplicidade, tecnologia para usar, referindo-se ao *site* da Porto2001, comentando o facto de o mesmo ter sido distinguido pela Telepac com o prémio Melhor Webdesign, formula várias críticas ao mesmo: a inutilidade da página de entrada para quem quer conhecer a programação cultural (o site em questão foi um dos 35 analisados em estudo de caso), nomenclatura dos *links* imperceptível ou pouco perceptível, nomenclatura dos *links* que, dado o contexto, induz o utilizador em erro, opções cuja acção se revele imperceptível ou nula. Acaba por concluir que o site que deveria levar 30 segundos para explorar o site e acabou por perder 10 minutos porque o site estava mal organizado, tendo o sítio privilegiado mais a originalidade do que a funcionalidade, o que o torna inútil como fonte de informação ao público. www.simplicidade.com/Junho-2001 consultado em 3/12/2002.

Categoria de procura: -“comunicação”

Tabela 12: Categoria de procura – text search for “comunicação”/ Node browser (T 46)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	5	258	2.3%
Documentos Externos	4	6	80.0%
Total de Documentos	9	302	2.0%

Os resultados da procura “comunicação” encontrados (2.3%) não têm um peso significativo, pelo contrário, pode dizer-se que correspondem aos resultados verificados através da média das respostas dos questionários – não se pode dizer que se tenham desenvolvido canais de comunicação de forma aberta e frequente. Aliás sabe-se, através da consulta dos documentos externos, que surgiram muitas dificuldades de comunicação entre os parceiros e que as posições extremadas adoptadas por estes levaram a que os canais de comunicação se “condensassem”, tornando a comunicação mais difícil, mais lenta, menos frequente, levando a que os parceiros evitassem até comunicar.

Esta foi uma forma encontrada pelos parceiros para, por um lado, tomar determinadas atitudes, sem ter de as justificar, ou explicar, e por outro lado, foi também a forma encontrada para demonstrar através do silêncio a reprovação ou o não assentimento com as políticas adoptadas (referimo-nos às relações entre a Câmara do Porto e a “Porto 2001, S.A.”, que em determinada altura passaram a ser formalmente orientadas. Por exemplo, a marcação de reuniões passou a ser feita por convocatória enviada por escrito.

Os colaboradores/parceiros devem ter conhecimento dos problemas que podem ocorrer na organização, devendo privilegiar-se a troca de informação através do contacto mútuo, bi-lateral/multi-lateral. A comunicação permite que cada parceiros possa expressar a sua opinião, que pode não ser consonante com as opiniões dominantes, mas que são sempre uma fonte de abertura e de ponderação dos assuntos de forma a conseguir a obtenção de um compromisso mais profundo e proveitoso para todos os envolvidos – o lema “concordar em discordar” pode ser um mote para encontrar formas de ultrapassar conflitos.

Por outro lado, a falta de homogeneidade nos procedimentos de comunicação pode ser fonte de conflitos quando os parceiros usam de forma discriminada ou selectiva a comunicação escrita e a comunicação oral, na medida em que a diferença estabelecida na forma de proceder pode querer demonstrar falta de confiança em relação aos primeiros, o que pode causar divisões no grupo.

Por outro lado, é sinal de deterioração das relações entre os parceiros a mudança de meio de comunicação ao longo da vida da organização: passar de uma relação oral a uma relação escrita pode ser o princípio do fim da confiança entre os parceiros.

B- RELAÇÕES INFORMAIS E CRIAÇÃO DE LIGAÇÕES

O valor médio encontrado é (3.6). Este valor situa-se no patamar (3.0 a 3.9), em que a sua interpretação está sujeita a avaliação em função de outros factores, ou de elementos que nos possam dar alguma explicação sobre o seu significado.

Em primeiro lugar, podemos fazer uma análise deste factor considerando o valor do factor anterior, que também pertence ao grupo dos factores relacionados com a “Comunicação”, assim temos um valor negativo (Comunicação aberta e frequente – 2.6) que contrapomos ao factor (estabelecimento de relações informais e elos de comunicação – (3.6)

Como é que podemos explicar que os Inquiridos entendem haver uma falha na comunicação, por esta não ser aberta nem frequente e simultaneamente considerarem que se estabeleceram relações informais e elos de comunicação?

Este resultado, que parece contraditório encontra a sua explicação com o recurso ao conteúdo das entrevistas. Acontece que todos os entrevistados acabaram por apontar as más relações institucionais entre os parceiros e rupturas nos processos de comunicação:

- a “Porto2001, S.A.” e o Ministério da Cultura⁴³
- a “Porto2001, S.A” e a Câmara do Porto⁴⁴,
- a “Porto2001, S.A.” e a Associação de Comerciantes do Porto,

⁴³ Referimo-nos à fase em que o Presidente do Conselho de Administração era o Dr. Artur Santos Silva.

⁴⁴ Referimo-nos à fase em que a Presidente do Conselho de Administração era a Professora Doutora Teresa Lago.

O que explica que tenha havido vários “cortes na comunicação”, sendo este um facto referido de forma recorrente em todas as entrevistas, qualquer que seja a relação polar acima apontada...

No entanto, como foi salientado por uma das Entrevistadas, que à data dos factos era Vereadora do Pelouro da cultura, uma grande percentagem das pessoas que trabalhavam na “Porto 2001, S.A.” eram funcionários da Câmara Municipal do Porto, e apesar de terem conhecimento dos problemas de comunicação entre o presidente da Câmara e a Presidente do Conselho de Administração da “Porto 2001, S.A.”, “vestiram a camisola”⁴⁵.

A fim de cumprir os prazos para coordenar, organizar e gerir todos os recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros que permitiram implementar um extensíssimo programa cultural e ainda inúmeras actividades que decorreram no Porto durante o ano de 2001 (algumas ainda tiveram início em 2000), os funcionários atrás referidos prescindiram das suas horas de descanso, trabalhando empenhadamente, em detrimento da sua vida pessoal e familiar animados pelo espírito de equipa vivido na “Porto 2001, S.A.”.

Portanto daqui se conclui que foi possível implementar relações informais e foram estabelecidos elos de ligação, precisamente, em função da intensidade da dedicação ao projecto e ainda em função do tempo gasto ao serviço da “Porto 2001, S.A.”

Categoria de procura: -“conversas informais”

Tabela 13: Categoria de procura – text search for “conversas informais”/ Node browser (T 47)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	5	0	0%
Documentos Externos	0	0	0%
Total de Documentos	5	302	0%

⁴⁵ Expressão utilizada pela Deputada Manuela de Melo, quando se referiu, precisamente, ao facto de os funcionários que estavam ao serviço da Câmara do Porto e que tinham sido provisoriamente colocados ao serviço da “Porto 2001, S.A.” trabalharem com afinco para cumprir os prazos estabelecidos.

Significativo, também é que não existem incidências relativas à categoria “conversas informais”.... na verdade, e na sequência do que foi dito, devemos tentar descobrir a que nível se estabeleceram relações informais e elos de comunicação, porque parece óbvio que, se existiram, e acreditamos que sim, foram uma experiência vivida por pessoas que não detinham uma posição de liderança na organização em parceria.

Os representantes dos parceiros foram compelidos a manter relações formais, de mera obrigação/cortesia atendendo aos seus deveres colaborativos. Havia que manter o nível mínimo de comunicação para que a “Porto 2001, S.A.” pudesse prosseguir com o seu objectivo, que era, em *última ratio*, promover a “Capital Europeia da Cultura”.

Mas, além dos canais formais de comunicação, os parceiros podem estabelecer conexões pessoais – isso contribui para que a informação circule mais e melhor, e torne o grupo mais coeso, mais empenhado na concretização do projecto comum.

Para que este factor seja de facto determinante do sucesso da parceria é necessário que se verifiquem vários pressupostos:

1 - a parceria deve ser representada de forma estável pelas várias organizações membro, porque só assim se podem desenvolver conexões pessoais. Se os representantes das várias organizações parceiras forem substituídos a curto prazo, ou em função de reuniões, não se podem desenvolver laços fortes entre os parceiros, porque não há reconhecimento entre os intervenientes.

2 - a comunicação informal é conseguida através de um esforço que passa pela promoção de encontros, formação e grupos de trabalho “inter-agencial” ou seja, inter-organizações a fim de promover a compreensão, a cooperação e a circulação de informação.

3 - Os parceiros devem rever regularmente os seus sistemas e procedimentos a fim de melhorar e expandir as comunicações

4 - Para que os parceiros se possam conhecer melhor a organização não deve depender exclusivamente dos meios de comunicação escrita, pois confiar demasiado no papel pode não ser saudável para a organização.

5. FACTORES RELACIONADOS COM OS OBJECTIVOS

A-DEFINIÇÃO DE METAS E DE OBJECTIVOS CONCRETOS

Os valores médios encontrados (3.73) são também valores na ordem dos que devem ser interpretados com o recurso aos dados colhidos através das entrevistas. Encontramo-nos no patamar (3.0 a 3.9), no entanto situados na fronteira do valor máximo, aproximados dos valores positivos.

As metas e os objectivos do grupo em colaboração devem ser apreendidos com clareza por todos os parceiros, e devem ser realisticamente realizáveis.

A falta de clareza nas metas ou na sua efectiva concretização vai ter como resultado diminuir o entusiasmo. Só as metas claras é que podem ser atingidas e gerar entusiasmo. Por isso é importante que o grupo defina metas a curto e a longo prazo.

O grupo em colaboração deve poder experimentar o processo da “obtenção de sucessos” – do registo dos progressos - durante a vida da colaboração, porque esta é uma forma de auto-sustento. A definição de sucesso de forma demasiado difusa, ou distante – em que só a meta final é valorizada – pode ser desencorajante

B- VISÃO PARTILHADA

Os valores médios encontrados são (3.2), situados no intervalo (3.0 a 3.9) e que por isso devem ser sujeitos à interpretação ou avaliação a fim de descobrirmos o seu significado.

Os parceiros da colaboração tem a mesma visão, com o sentido claro da missão que visam prosseguir, os objectivos e as estratégias. A partilha da visão pode ser um aspecto que se desenvolva ao longo do processo, como uma decorrência da experiência vivida com os outros parceiros.

No entanto é aconselhável que os parceiros partilhem a mesma visão do projecto logo no seu início – desde o seu planeamento, porque esta forma de perceber o projecto é pode ajudar a ultrapassar os conflitos, além de motivar os parceiros a trabalhar arduamente na obtenção da meta pretendida.

A fim de conseguir esta comunhão de esforços, os parceiros devem envidar esforços e desenvolver uma linguagem e acções tendentes à aproximação de posições comuns.

Por outro lado, torna-se essencial que o desequilíbrio de poder que possa haver entre os parceiros seja tratado de forma aberta, porque estas diferenças de poder não podem determinar a cisão do grupo em colaboração.

C- UM ÚNICO OBJECTIVO

Este factor é valorizado muito positivamente pelos inquiridos (4.1), na medida em que cabe dentro do intervalo dos aspectos positivos da parceria (4.0 > 4.0). A missão ou a meta do grupo em colaboração difere, pelo menos em parte da missão ou da meta de cada parceiro membro da organização.

Por isso a missão e as metas do grupo em colaboração devem criar uma “esfera de actividade”. Esta esfera deve coincidir parcialmente, mas não identificar-se, com a esfera de cada parceiro. Assim é importante que os objectivos e as metas de cada parceiro sejam conhecidas pelos outros envolvidos na parceria, porque a colaboração não deve ser desenvolvida entre organizações concorrentes, sob pena de fracassar.

Só dentro de uma perspectiva de promoção do sucesso da organização em parceria é que se pode falar de motivação à volta de um projecto comum – nestes termos o sucesso é determinante de mais sucesso – quando os parceiros acreditam que o seu projecto é válido e é importante, não sentem atritos ou dificuldades perante a alienação da sua esfera de decisão ou esfera dispositiva, porque sentem que ganham mais do que o que perdem. O sonho de qualquer organização, seja ela em colaboração ou não, é alcançar o sucesso, por isso, percebemos muito bem o valor exorbitante obtido (7.8%). Pode não ser um facto, mas é com certeza um objectivo.

- Categoria de procura: -“sucesso”

Tabela 14: Categoria de procura – text search for “sucesso”/ Node browser (T 48)

	Documentos	Unidades de Texto (Text Units)	Percentagem Total
Documentos On Line	5	64	7.8%
Documentos Externos	1	5	20.0%
Total de Documentos	6	302	1.7%

6. FACTORES RELACIONADOS COM OS RECURSOS

Nos recursos estão incluídos *inputs* financeiros e humanos, necessários para desenvolver e sustentar o grupo em colaboração.

A- SUFICIENTES FUNDOS, MEIOS PESSOAIS, MATERIAIS E TEMPO

O valor médio obtido é (3.6). Este valor enquadra-se no intervalo (3.0 a 3.9), carecendo de interpretação a fim de descobrir o seu significado. O grupo em colaboração deve ter uma base financeira adequada, consistente, assim como meios humanos e materiais necessários para suportar as operações a desenvolver. Também é necessário tempo suficiente para conseguir alcançar as metas, além do tempo que é necessário para manter, alimentar a própria vida da organização em parceria.

Obter os meios financeiros para subsistir é uma prioridade na fundação de uma organização em colaboração. Quanto mais recursos financeiros a organização puder dispor mais hipóteses tem de ser expansiva no seu início, na sua fase de arranque, podendo aplicar-se em projectos que envolvam vários domínios e organizações.

Mas o grupo também tem de ter em conta os recursos dos seus membros, assim como da necessidade de recorrer as fontes externas de receita.

A dedicação do *staff* e as suas qualidades profissionais também são essenciais para o sucesso da colaboração. As organizações parceiras devem estar preparadas para dedicar muitas horas de trabalho dos seus colaboradores ao serviço da parceria.

B- LIDERANÇA QUALIFICADA

O valor médio obtido é de (3.2) – pelo que também se situa no intervalo (3.0 a 3.9). Deverá portanto ser feito um trabalho de interpretação a fim de determinar o significado deste valor. O indivíduo que desempenhe o papel de líder deve ter qualidades de liderança, qualidades de gestão de relações inter-pessoais, e deve desempenhar o seu papel com lealdade.

Porque são estas as características que garantem ao líder o respeito e a “legitimidade/legitimação” dos parceiros do grupo em colaboração.

Na selecção do líder do grupo deve ter-se muito cuidado para encontrar uma pessoa com estas qualidades, com uma boa imagem, e conhecimento profundo do que está em causa.

No caso de haver planos para uma transição na liderança deve ser um processo muito bem conduzido a fim de evitar lutas de poder que podem ser custosas para a organização em parceria e no futuro serem expressão de perdas para a organização.

3. CONCLUSÕES

I - Dos vinte factores de sucesso apontados, dentro da tipologia dos factores determinantes do sucesso das parcerias ou da colaboração, há dois cujos valores encontrados são indubitavelmente considerados positivos porque se apresentam com taxas positivas, correspondentes ao escalão (> 4.0), e a sua leitura corresponde a aspectos que marcam o sucesso da parceria:

- (4.2) – O GRUPO EM COLABORAÇÃO É VISTO COMO LEGÍTIMO LÍDER DA COMUNIDADE;

- (4.1) – UM ÚNICO OBJECTIVO OU PROPÓSITO;

Em relação ao primeiro factor positivamente ponderado, há um reforço da visão do grupo em colaboração percebido como legítimo líder da comunidade.

O grupo em colaboração, e por consequência cada um dos parceiros da mesma é visto pelos inquiridos como digno de confiança e competente para alcançar os objectivos e actividades que pretende desenvolver em conjunto.

Para levar a cabo o grande evento, a “Capital Europeia da Cultura” o grupo em colaboração tinha de ser visto como um líder legítimo na comunidade.

Perante as proporções gigantescas do projecto, a imagem do grupo como líder devia ser cultivada, reforçada afim de facilitar a implementação do mesmo na comunidade.

Ora, tanto a Câmara Municipal do Porto como o Governo são vistos ou percebidos pela comunidade e pelos outros parceiros como líderes legítimos do projecto “Capital Europeia da Cultura”.

Estas duas entidades são membros da organização em colaboração por inerência às organizações a que pertencem. É um dado adquirido que os membros destas duas pessoas colectivas de direito público são os legítimos representantes dos dois grandes parceiros/accionistas da Sociedade Anónima que levou a efeito o evento “Porto 2001”. Em princípio, parece não haver nenhuma outra organização que possa substituir um dos parceiros mencionados, ou ambos, na relação de parceria ou colaborativa.

Isto quer dizer que tanto a Câmara Municipal do Porto como o Governo são os mais competentes para levar a cabo este trabalho.

Por outro lado, isto também quer dizer, que a comunidade confia plenamente que a Câmara Municipal do Porto e o Governo são capazes de juntos desempenhar este tipo de actividades. Confia que ambas sejam as pessoas ideais, capazes, fiáveis e tecnicamente mais preparadas para enfrentar este desafio, e não vêem mais ninguém com capacidade para desempenhar estas funções.

Esta organização em colaboração, ou seja em concreto, este modelo de parceria inscreve-se necessariamente dentro de coordenadas temporais e espaciais bem determinadas e, ainda que haja limites e dificuldades na concretização de mecanismos de colaboração com vista à obtenção de determinado resultado, se os sujeitos envolvidos forem organizações/membros, que pela sua *performance*, peso político e social, podem dispor de recursos suficientes para levar a bom porto um projecto então, naturalmente, a organização será vista e aceite como legítimo líder da comunidade.

A comunidade é sem dúvida o ponto referencial de qualquer organização em parceria porque só se concebe uma parceria quando o que está em causa é de facto servir o utente: fornecer um bem ou serviço público de forma eficiente, eficaz e económica.

A comunidade é o primeiro crivo pelo qual passa a parceria, porque determina o êxito ou o fracasso da parceria.

Quanto ao segundo factor ponderado com taxa positiva, ou seja, a existência de um único objectivo ou propósito é valorada como ponto de força da parceria, leva a que se tirem outras conclusões quanto às variáveis em causa.

Parte-se então do princípio de que as metas e os objectivos estavam concretamente definidos.

Os objectivos e as metas do grupo em colaboração estavam desde o início claramente definidos para todos os membros, e podiam ser atingidos de forma realista.

Havia uma partilha na visão dos objectivos, por isso, os membros da colaboração têm mesma visão, concordando de forma expressa quanto aos objectivos, às estratégias e às missões a desenvolver.

Havia um único objectivo.

A missão, os objectivos, ou a abordagem do grupo em colaboração diferia em parte, pelo menos, da missão, dos objectivos e da abordagem de cada uma das organizações membros, mas a existência desta diferença de âmbitos de partilha, ou de intervalos de sobreposição de objectivos explica-se por razões que têm a ver com a própria existência dos membros: estes existem e actuam no meio político e social como pessoas independentes e autónomas, mas além desta qualidade que os caracteriza e distingue perante outras pessoas/entidades/organizações, intervêm na organização sob a forma membro/parceiro da colaboração.

A existência de um único objectivo é valorizada muito positivamente pelos inquiridos (4.1), na medida em que cabe dentro do intervalo dos aspectos positivos da parceria (4.0 > 4.0), apesar de, como agora referimos, a missão ou a meta do grupo em colaboração diferir, pelo menos em parte da missão ou da meta de cada parceiro membro da organização.

Por isso a missão e as metas do grupo em colaboração devem criar uma “esfera de actividade”. Esta esfera deve coincidir parcialmente, mas não identificar-se, com a esfera de cada parceiro. É importante que os objectivos e as metas de cada parceiro sejam conhecidos pelos outros envolvidos na parceria, porque a colaboração não deve ser desenvolvida entre organizações concorrentes, sob pena de fracassar.

Só dentro de uma perspectiva de promoção do sucesso da organização em parceria é que se pode falar de motivação à volta de um projecto comum – nestes termos o sucesso é determinante de mais sucesso – quando os parceiros acreditam que o seu projecto é válido e é importante, não sentem atritos ou dificuldades perante a alienação da sua esfera de decisão ou esfera dispositiva, porque sentem que ganham mais do que o que perdem.

O sonho de qualquer organização, seja ela em colaboração ou não, é alcançar o sucesso, por isso, percebemos muito bem o valor exorbitante obtido (7.8%). O sucesso, a perspectiva de fazer sucesso é sempre um factor que congrega vontades, que aglutina ambições e por isso, apesar de ser um sonho, ou um projecto em devir, é também uma componente mental muito forte que ser de paliativo à dimensão dos sacrifícios exigidos.

Por outro lado, podemos acrescentar que a noção de cumprimento partilhado de um objectivo também corresponde à noção de que, se o objectivo é pré-determinado à partida, pré-fixado por outra entidade ou pelas próprias organizações que vão trabalhar em parceria ou em colaboração, então há a predisposição prévia para alienar parte da autonomia. Existe um compromisso latente, talvez não afirmado, não declarado, mas ínsito na forma como os membros encaram esta nova vida em conjunto. Subjaz a noção de que a partilha implica necessariamente um corte na autonomia, na independência e na forma de conduzir e executar as políticas de comportamento e de *performance*.

II - Pelo contrário, dos vinte factores apontados e que são determinantes do sucesso da colaboração, há três cujos valores encontrados se apresentam com taxas negativas e por isso são valorados como aspectos negativos da parceria, como pontos fracos da colaboração :

- (2.7) RESPEITO, COMPREENSÃO E CONFIANÇA MÚTUOS;
- (2.8) APROPRIADO RITMO DE DESENVOLVIMENTO
- (2.6) COMUNICAÇÃO ABERTA E FREQUENTE

À noção de respeito, compreensão e confiança mútua contrapõe-se directamente a de conflito, como tivemos oportunidade de observar. Os discursos dos entrevistados transmitem com muita insistência este aspecto negativo da colaboração. Essenciais para a organização em parceria são o respeito, a confiança e a compreensão. São noções básicas, mas que determinam de facto o êxito ou o fracasso da “Porto 2001, S.A.”, por isso também se compreende que só possa haver comunicação aberta e frequente se as anteriores categorias de pesquisa tiverem uma incidência razoável (positiva).

Vejamos então de forma mais explícita o significado desta ponderação ou atribuição negativa a estes três factores, que leva a que devam ser considerados fraquezas da parceria:

Quanto ao respeito, confiança e compreensão mútuos (2.7), devíamos poder dar resposta às seguintes interrogações:

Havia respeito mútuo, compreensão e confiança entre os membros?

Os membros do grupo em colaboração tinham compreensão e respeitavam-se mutuamente?

Os membros respeitavam as formas de actuação de cada um?

Os membros respeitavam mutuamente as normas e os valores culturais que regiam cada um deles?

Os membros respeitavam mutuamente as limitações e as expectativas que cada um tinha em relação ao projecto?

A média dos resultados obtidos é de (2.7). É um aspecto que obteve um valor negativo. Um dos grandes problemas da organização em parceria foi precisamente a falta de confiança, compreensão e respeito mútuo.

Assim, apesar de considerarmos que a falta de respeito, não significa o mesmo que a existência de conflito, nem a falta de um é causa directa do outro, numa organização em parceria/colaboração em que os objectivos a atingir estão pré-determinados no tempo e nos meios, sempre escassos, por definição, a não partilha ou contribuição activa para os mesmos, leva necessariamente a uma ponderação negativa do comportamento do parceiro não cooperante/colaborante, desencadeando mecanismos de censura/penalização mais ou menos estigmatizantes.

Por exemplo, se um parceiro começa a apresentar dificuldade de agenda na marcação de reuniões, ou se simplesmente falta a compromissos alegando sobreposição de diligências, o seu comportamento vai ser valorado pelos outros membros como prova de falta de respeito pelo trabalho conjunto, e em consequência minar a confiança. Mais cedo ou mais tarde este parceiro irá sofrer as consequências da sua “alegada falta de disponibilidade”...

O resultado obtido em relação à confiança é também insignificante (1.8%), não obstante consegue ser superior ao valor registado para o “respeito” (1.2%). Na verdade a confiança, que parece ser uma decorrência natural do respeito que existe entre os parceiros da organização, pode resultar também de outros factores conjunturais que nada têm a ver com o respeito propriamente dito.

A confiança pode ser elevada ou diminuta consoante o próprio clima político favorável, a existência de recursos humanos e materiais ou financeiros postos à disposição da organização.

A confiança pode crescer ou diminuir consoante a capacidade que a organização em colaboração tem de conseguir alcançar determinadas metas: o registo de pequenos êxitos pode servir de barómetro para os níveis de confiança, quer na organização, quer nos seus parceiros.

Independentemente de a confiança e o respeito serem duas categorias da mesma proposição, não quer dizer que ambos se impliquem directamente ou exclusivamente, na medida em que admitimos que reagem a variações de factores exógenos da própria organização.

Apesar de as unidades de texto seleccionadas para o termo “compreensão” serem de 853, quase o dobro das do “respeito” (486), e ainda em número superior às que são atribuídas à “confiança” (615), o valor obtido é o mais inferior de todos (0.47%). A leitura destes dados demonstra que nem o respeito, nem a confiança implicam compreensão perante os actos/omissões dos parceiros.

Segundo a teoria da colaboração, este factor de análise serve para determinar o grau de compreensão, e de respeito entre os membros da organização e entre estes e as organizações a que pertencem: no fundo pretende-se ponderar a importância relativa dada à forma como actuam, às suas normas culturais, aos seus valores, às suas limitações e às suas expectativas.

Para que este factor seja efectivamente sentido na organização em colaboração os membros devem, empenhar-se em conhecer-se. Os parceiros devem revelar as suas intenções, mostrar abertamente as suas agendas de forma a promover formas de cultivar a confiança. No entanto é sabido que construir relações fortes de confiança leva muito tempo e o próprio grupo deve dedicar tempo e disponibilidade para alcançar este objectivo.

Muitas vezes só com o decurso do tempo é que os membros da colaboração começam a perceber como é que os outros membros usam a linguagem e quais são suas intenções. Os conflitos surgem quando há uma deficiente compreensão entre os membros da colaboração.

A este propósito reveja-se o valor obtido na procura das incidências do termo “conflito” (4.3%), que ganha ainda mais acuidade perante o nível ínfimo de compreensão (0.47%) registado.

Não temos um registo da variação destes valores ao longo do tempo de vida da organização em colaboração, porque o nosso programa não assume uma dimensão temporal ou cronológica dos acontecimentos, mas seria curioso ver em relação a cada entrevista, a ponderação das incidências do termo conflito/respeito/confiança e compreensão e ver como é que estes termos são valorados por cada um dos entrevistados, mas isso implicaria que se fizesse uma interpretação do tipo de relação subjacente caracterizada.

É óbvio que a noção de conflito para Artur Santos Silva refere-se à sua experiência e a noção de conflito para Nuno Cardoso irá referir-se a outra experiência....

Mas cremos que, mais importante que explorar conflitos, tem significado para fins científicos a determinação daquilo que efectivamente a parceria “Porto 2001, S.A.” conseguiu produzir/atingir através deste modelo de organização e se realmente foi esta experiência que permitiu que se atingissem determinados resultados

O argumento aqui é que a confiança, não é uma noção do senso comum, é uma pré-condição para o sucesso de uma colaboração e isso reflecte-se em muita literatura sobre o assunto (Das and Teng, 1998; Lane and Bachman, 1998).

A existência de relações de confiança entre parceiros parece ser a situação ideal, porque na realidade as relações num ponto inicial são de desconfiança ou de suspeição. Muitas vezes os parceiros não se podem dar ao luxo de escolher com quem vão trabalhar. Pode haver razões políticas (por exemplo: o Governo) que ditem quem devem ser os parceiros.

Ao investigar a confiança nas relações entre parceiros descobriu-se que há dois factores indicativos muito importantes para iniciar uma relação de confiança:

- 1º O primeiro factor tem a ver com a formação das expectativas sobre o futuro da colaboração e estas estão fundadas quer na reputação, ou comportamento antecedente, ou em contratos formais e acordos escritos.

- 2º O segundo factor envolve o risco que se corre. O argumento é o de que os parceiros necessitam de ter suficiente confiança uns nos outros para estarem preparados a correr riscos ao iniciar a colaboração.

A confiança pode ser representada por uma curva que demonstra que os níveis de confiança vão aumentando conforme as pequenas vitórias ou os sucessos obtidos com a colaboração.

Quanto ao ritmo apropriado de desenvolvimento, como factor determinante do sucesso da colaboração, também o valor negativo da taxa que o representa, deve ser explicado.

O valor médio encontrado é de (2.8) – é portanto uma taxa com valor negativo (inferior a 2.9). Este factor, na sua definição tem a ver com a evolução da estrutura, dos recursos, das actividades do grupo em colaboração relativamente às necessidades do grupo. A percepção do sucesso deste factor tem a ver com noção de que os objectivos foram alcançados dentro do prazo fixado.

Aliás é a própria constatação de que os objectivos são alcançados conforme o planeado que leva ao aumento, e ao cimento de relações de confiança, principalmente se esta noção de realização acontece nos primeiros estádios da colaboração, nas fases iniciais do trabalho em parceria, porque é a partir dos pequenos resultados conseguidos que se vão desenvolver objectivos mais vastos, mais ambiciosos, num contexto que, por sua vez, por ser de estabilidade, solidamente implementado, contribui ainda mais para a coesão das relações entre os membros do grupo em colaboração.

Não podemos esquecer que a colaboração requer muitos recursos, quer pessoais, quer financeiros, cuja administração se faz ao longo do desenvolvimento do projecto, ou seja, não podemos sequer imaginar que seria possível implementar um evento como a “Capital Europeia da Cultura – Porto 2001” recorrendo apenas aos recursos pré-alocados em fase de planeamento.

Por um lado, no que se refere às obras de requalificação/reordenação urbana todos os prazos fixados foram ultrapassados, o que fez com que a médio prazo não se soubesse o que era prioritário, ou não, o que finalmente foi do caos na cidade do Porto...

O tempo é inexorável.

O ritmo a que decorreram os trabalhos também não correspondeu às expectativas dos interessados, nomeadamente, dos membros da própria organização, dos cidadãos, e principalmente dos comerciantes da Baixa Portuense!

A este propósito vejam-se as conclusões do estudo denominado “Avaliação do impacto das obras de requalificação da Porto 2001 no comércio e serviços da Baixa do Porto, da autoria do CEGEA – Centro de Estudos de Gestão e economia Aplicada do Centro regional do Porto da Universidade Católica Portuguesa (Julho de 2002).

O ritmo de desenvolvimento não foi adequado às necessidades impostas pelo projecto, não conseguiu acompanhar as exigências hercúleas do projecto: havia demasiadas frentes de obras iniciadas, muitos trabalhos parados, pouco controlo ou fiscalização da execução das mesmas. O resultado foi caótico: o trabalho que devia ter sido faseado acabou por acumular-se, criando problemas de circulação, de escoamento de trânsito, problemas de acessibilidade, problemas de falta de segurança, sem falar na quantificação dos prejuízos causados a terceiros com toda esta descoordenação, e ainda os custos acrescidos para a “Porto 2001, S.A” em atrasos nas obras, renegociações de orçamentos, prorrogações de prazos para conclusão dos trabalhos, etc.

Para que o ritmo de desenvolvimento fosse adequado a estrutura, os recursos e as actividades do grupo em colaboração deviam alterar-se ao longo do tempo, através de cada iniciativa, a fim de ir ao encontro das necessidades do grupo sem atrofiar ou esmagar as suas capacidades. É esta capacidade de a organização em colaboração se renovar, contrariando os impedimentos e atrasos, reinventando soluções a fim de conseguir cumprir os objectivos dentro de limites temporais próximos das metas pré-estabelecidas que marca a diferença entre uma boa e uma má gestão.

Claro que todos os objectivos são exequíveis quando há disponibilidade de meios económicos e financeiros para colmatar as necessidades urgentes, para sustentar as falhas, para reparar os erros – o problema é a final contabilizar estas despesas para fazer face a emergências e ver o que é que se despendeu em acréscimo para cumprir objectivos que tinham sido previamente planeados, calendarizados e que por qualquer razão superveniente não foram executados *in tempu*.

Não estamos a adiantar responsabilidades. Não nos compete averiguar da responsabilidade pelo incumprimento das obras, ou pelo cumprimento defeituoso das

mesmas, apenas devemos referir que não há, nem pode haver um adequado ritmo de desenvolvimento quando há um afastamento considerável entre a planificação, a calendarização e a efectiva execução da obra – mas isso explica-se de três formas:

- Ou a planificação/calendarização foi demasiado optimista (leia-se irrealista...).
- Ou a própria execução sofreu vicissitudes....porquê? Por circunstâncias supervenientes: tais como, razões atmosféricas⁴⁶, razões ligadas a impedimentos legais ou a complicações negociais, (dificuldades nos processos de expropriação), dificuldades na execução das obras (equipamentos degradados, problemas de segurança, etc.)⁴⁷.
- Ou finalmente, humanamente era, desde o início, impossível de cumprir todos os objectivos traçados dentro do prazo disponível (?). Não esqueçamos que este projecto era um projecto a ser executado num curto período de tempo – dentro de um determinado prazo: devia ter o seu início em 1997 e término em meados de 2002. Não teve o seu início em 1997. Iniciou os trabalhos em 2000. Em 2002 havia ainda várias obras por acabar...não é necessário sequer mencionar o exemplo da Casa da Música....

Quanto ao factor determinante do sucesso da colaboração “comunicação aberta e frequente”, o valor da taxa média encontrada é (2.6), ou seja, é também um valor negativo (inferior a 2.9).

Este factor tem a ver com um esforço que a parceria deveria ter feito logo no início do seu trabalho: esforçar-se por abrir canais de comunicação, estabelecer um sistema de comunicação, em que identificasse as responsabilidades de cada um dos parceiros para com a comunicação, o que seria indubitavelmente compensador para a parceria em si, entendida como um “ser” diferente de um conjunto de membros numa organização, mais ou menos coesa, mais ou menos em sintonia.

É óbvio que o funcionamento dos canais de comunicação implica que haja um *staff* a gerir e a fazer a manutenção dos mesmos. A “Porto 2001, S.A.” efectivamente tinha a intenção de estabelecer contacto com o cidadão utilizador dos seus serviços e para isso fez uma página na Internet, onde pretendia desenvolver a interactividade e permitir que

⁴⁶ Ver entrevista de Manuela de Melo.

⁴⁷ Ver entrevista de Laura Rodrigues.

através do acesso à página o cliente pudesse consultar o programa de eventos, fazer reservas para espetáculos, comprar bilhetes e dar a sua opinião acerca do serviço prestado.

A comunicação é, no que toca às organizações complexas, sempre um fenómeno com efeitos efémeros e variáveis: se é incentivada produz resultados de aproximação, de compromisso e encoraja a relações mais intensas, se não, acaba por levar ao distanciamento, à desconfiança e ao afastamento dos parceiros, porque a sua falta ou dificuldade é interpretada como um factor de penalização/desinteresse desencorajando novas inter-acções.

Os resultados da procura “comunicação” encontrados (2.3%) não têm um peso significativo, pelo contrário, pode dizer-se que correspondem aos resultados verificados através da média das respostas dos questionários – não se pode dizer que se tenham desenvolvido canais de comunicação de forma aberta e frequente.

Aliás sabe-se, através da consulta dos documentos externos, que surgiram muitas dificuldades de comunicação entre os parceiros e que as posições extremadas adoptadas por estes levaram a que os canais de comunicação se “condensassem”, tornando a comunicação mais difícil, mais lenta, menos frequente, levando a que os parceiros evitassem até comunicar. Esta foi uma forma encontrada pelos parceiros para, por um lado, tomar determinadas atitudes, sem ter de as justificar, ou explicar, e por outro lado, foi também a forma encontrada para demonstrar através do silêncio a reprovação ou o não assentimento com as políticas adoptadas (referimo-nos às relações entre a Câmara do Porto e a “Porto 2001, S.A.”, que em determinada altura passaram a ser formalmente orientadas, ou seja, por exemplo, a marcação de reuniões passou a ser feita por convocatória enviada por escrito.

Os colaboradores/parceiros devem ter conhecimento dos problemas que podem ocorrer na organização, devendo privilegiar-se a troca de informação através do contacto mútuo, bi-lateral/multi-lateral. A comunicação permite que cada parceiros possa expressar a sua opinião, que pode não ser consonante com as opiniões dominantes mas que são sempre uma fonte de abertura e de ponderação dos assuntos de forma a conseguir a obtenção de um compromisso mais profundo e proveitoso para todos os envolvidos – o lema “concordar em discordar” pode ser um mote para encontrar formas de ultrapassar conflitos.

Por outro lado, a falta de homogeneidade nos procedimentos de comunicação pode ser fonte de conflitos quando os parceiros usam de forma discriminada ou selectiva a comunicação escrita e a comunicação oral, na medida em que a diferença estabelecida na forma de proceder pode querer demonstrar falta de confiança em relação aos primeiros, o que causar divisões no grupo.

Por outro lado, é sinal de deterioração das relações entre os parceiros a mudança de meio de comunicação ao longo da vida da organização passar de uma relação oral a uma relação escrita pode ser o princípio do fim da confiança entre os parceiros.

III - Dos restantes 15 factores, cujos resultados médios se situaram dentro do intervalo (3.0 a 3.9) assumidos por nós como variáveis, apenas 7 foram transformados em categorias de procura, a saber:

- “representação”
- “interesse pessoal”
- “vontade em comprometer-se”
- “flexibilidade”
- “comunicação”
- “conversas informais”
- “sucesso”

Sugerimos ao Programa NUD IST outras categorias de procura, mas obtivemos invariavelmente valores “0.0%”.

Os resultados das incidências apresentaram valores de nível zero, ou seja, o programa não identificou quaisquer categorias de procura propostas, pois estas não foram indicadas pelos entrevistados.

Assim tivemos que nos cingir à interpretação dos resultados médios obtidos através do questionário, além de outras fontes documentais já mencionadas.

Quanto aos 8 factores restantes, que sofreram do processo de resposta “0 – nulo” podemos concluir que os entrevistados não valoraram estes factores de forma expressa, não obstante terem respondido ao questionário.

Os entrevistados assumiram determinadas opiniões (atribuindo um valor à questão – dentro das margens do intervalo 3.0 a 3.9) sem que posteriormente tivessem necessidade de as justificar, quer porque entenderam não ter qualquer relevância, quer porque quiseram evitar determinadas questões, ou simplesmente porque ignoravam a sua acuidade, mas isso não significa que estes factores sejam menos importantes na caracterização do sucesso/fracasso da parceria “Porto 2001, S.A.”.

IV - Podemos então concluir, analisadas todas as variáveis propostas, que os resultados não são “satisfatórios”:

Além dos 3 factores com níveis negativos (respeito/confiança/compreensão, apropriado ritmo de desenvolvimento e comunicação aberta e frequente), temos outros 15 factores ponderados dentro de uma margem média que não é positivamente/negativamente conclusiva.

Os valores obtidos no intervalo (3.0 a 3.9) não nos permitem afirmar que o processo de parceria foi positivamente determinante para a execução do projecto.

Os valores obtidos no intervalo (3.0 a 3.9) não nos permitem afirmar que o processo de parceria foi negativamente determinante para a execução do projecto.

A constatação das duas afirmações precedentes resulta da aplicação dos critérios de avaliação das parcerias.

Avaliar é julgar o mérito através de determinados critérios, assim como ter atenção aos resultados e aos efeitos (Thomas and Palfrey, 1996:126).

Quanto ao critério da eficácia podemos concluir que a parceria “Porto 2001, S.A.” alcançou o objectivo que lhe foi fixado externamente. A comissão nomeada comunitariamente para avaliar se de facto Portugal, representado pelo Governo e pela Câmara do Porto levou a efeito a “Capital Europeia da Cultura”, nunca elaborou nenhum relatório onde isso fosse posto em causa.

No entanto também não sabemos se os objectivos específicos do programa “Capital Europeia da Cultura” foram pontual e cabalmente cumpridos.

Os objectivos específicos que constavam do programa apresentado em Bruxelas por Fernando Gomes (à data Presidente da Câmara do Porto) e por Manuela de Melo (vereadora da Cultura) eram os mesmos que constavam da agenda da Presidente da “Porto 2001, S.A.” Teresa Lago? Não. Sabemos que não. Os entrevistados o sublinharam várias vezes: os objectivos eram revistos/ os programas eram reapreciados/ os prazos eram redefinidos/ os custos eram reavaliados periodicamente.

Não era uma questão puramente organizativa, era uma questão de exequibilidade bem mais premente e incisiva determinada pela existência de vários factores que obrigaram a que se fizessem opções: a falta de tempo/ despesas extra-orçamentais supervenientes/ dificuldades na execução dos concursos de adjudicação das obras/ dificuldades de expropriação dos terrenos/ condições climatéricas adversas, etc...

Grosso modo, o objectivo que consta da hipótese de investigação foi cumprido, mas isso também não quer dizer que o resultado obtido, *outcomes* da parceria fosse exactamente o que se pretendia que fosse...

Quanto à eficiência. A eficiência é um *ratio* entre benefícios e custos. Os custos são facilmente identificáveis, apesar de não haver ainda qualquer auditoria ao evento (ver Anexo 6). Quanto aos benefícios, podemos dizer que foram imediatos em relação à programação cultural. No que diz respeito à requalificação urbana, sabemos à partida que um dos seus principais destinatários: os comerciantes da Baixa Portuense não concordaram com a requalificação que foi feita. Aliás insurgiram-se contra a mesma. É óbvio que não podemos diminuir os efeitos do eventos a estas duas vertentes e que provavelmente haverá benefícios insuspeitos e de valor incalculável: imaginemos uma criança/adolescente que tenha assistido a uma peça de teatro promovida no âmbito da programação diária da “Porto 2001, S.A.” e que tenha ficado motivada por esta manifestação cultural. Hoje, passados dois anos, continua a ir ao teatro...

Portanto, a existência de um objectivo em comum e a constatação de que a organização é legitimamente aceite pela comunidade, não significa de todo em todo que a parceria estabelecida entre o Governo e a Câmara do Porto tenha resultado, pelo contrário, somos a concluir que todo o processo “Porto 2001, S.A. - Capital Europeia da Cultura”

foi um processo doloroso, moroso, traumatizante, com custos exorbitantes para todos os parceiros e cujos resultados ficaram aquém do esperado... Ou melhor, o envolvimento/investimento dos meios humanos, materiais e financeiros de todos os parceiros, incluindo, da comunidade, não foi produtor/potenciador de *best value*.

V- Em todo o estudo que acabamos de elaborar, e não obstante a recolha de dados relativos à parte financeira do projecto, nunca quisemos centrar-nos nesta questão, até porque, como alertamos previamente (ver anexo nº 6), não existem dados definitivos que avaliem a forma como financeiramente a “Porto 2001, S.A.” foi gerida.

A nossa hipótese de análise era: **“A Porto 2001, S.A concretizou o evento “Capital Europeia da Cultura” usando para esse efeito uma estrutura de parceria entre duas Entidades Públicas, sendo que foi esta colaboração que determinou o sucesso do projecto”**

Em conclusão, podemos proferir três afirmações:

- A “Porto 2001, S.A.” concretizou o evento “Capital Europeia da Cultura”
- “A Porto 2001, S.A.” era uma estrutura de parceria entre duas Entidades Públicas, ou melhor, entre duas Pessoas Colectivas de Direito Público.
- A colaboração que resultou desta parceria não foi determinante do sucesso do projecto “Capital Europeia da Cultura”.

Na verdade não podemos concluir que a colaboração entre os parceiros da “Porto 2001, S.A.” tenha sido determinante sequer para a concretização do evento “Capital Europeia da Cultura”.

A nossa análise não nos permite concluir que tenha sido o modelo de organização em parceria ou em colaboração implementado a causa directa da realização do objectivo fixado.

Em todas as vertentes (e estudamos a existência de vinte factores ou proposições), a nossa análise não confirma esta parte da nossa hipótese de estudo de caso, pelo que concluimos que a realização do objectivo “Capital Europeia da Cultura 2001” não dependeu do modelo de organização escolhido para a sua implementação, ou pelo

menos, não foi o facto de a “Porto 2001, S.A.” ser uma parceria que condicionou a realização do objectivo proposto.

Por outro lado, o êxito/sucesso do projecto em si é uma questão que não foi estudada. O objecto do nosso estudo passou pela verificação do êxito/sucesso da parceria em si: até que ponto os membros da parceria conseguiram através da sua acção colaborativa criar valor, alcançar um objectivo que seria impossível se não fosse o seu trabalho em parceria.

Sempre podemos afirmar, em abono da verdade que a Câmara do Porto nunca poderia, sem a colaboração do Governo promover e levar a cabo a ambiciosa “Capital Europeia da Cultura”... Podemos também afirmar que o Governo, sem o apoio e a colaboração da Câmara do Porto, no terreno, na cidade, seria incapaz de montar este projecto de proporções gigantescas e simultaneamente específicas e particulares. Será então que foi a junção destes dois pólos/forças/líderes/níveis de poder que tornou o sonho possível?

Assumir que cada um dos membros, *de per si*, seria incapaz de obter o resultado pretendido, não significa que foi por estarem juntos que conseguiram. Significa que o facto de serem membros da mesma organização permitiu realizar a “Capital Europeia da Cultura”, no entanto os *outcomes* da parceria carecem de uma avaliação qualitativa, quer sob o ponto de vista dos sujeitos actores, quer sob a perspectiva dos destinatários, só assim poderíamos ter uma noção acerca da efectiva produção de *best value*.

Até que ponto houve a criação de *best value*, ou seja, os resultados obtidos foram os melhores? Os mais eficientes? Mais eficazes? Mais económicos? O cidadão/utente/cliente ficou satisfeito? Poderia ter obtido mais satisfação? Os membros da parceria querem voltar a colaborar no futuro?

Somos levados a concordar com Chris Huxham.... Quando não há traços conclusivos de êxito ou de fracasso, devemos descer à *praxis* da colaboração. Devemos analisar a vida da parceria – de que forma é que a parceria agiu/reagiu em colaboração dia a dia, nos bons e nos maus momentos?

É aqui que emerge o conceito de sinergia – de produção de vantagem colaborativa, um conceito, muitas vezes em atrito com o conceito oposto de inércia colaborativa (Huxham, 1996).

E na verdade, todos os grandes temas da vida da parceria, como os objectivos comuns, a comunicação (a linguagem e a cultura), o processo produtivo, os recursos, os compromissos, a confiança, o poder, a igualdade, a participação, o poder, a liderança, são categorias que devem ser analisadas em função da sua potencialidade para criar vantagem colaborativa.

Por outro lado, a vantagem colaborativa resulta da potencialidade para aproveitar as diferenças entre os membros da parceria, porque é esse aproveitamento e consideração das diferenças que cria possibilidades de sinergia (Huxham, 2000).

Devemos com isto concluir que as diferenças que surgiram entre os membros, ou seja, os conflitos que existiram com dimensões bi-relacionais/multi-relacionais foram motores de sinergia? Uma receita para alcançar o sucesso?

A diversidade, segundo Huxham (2000), após catorze anos de trabalho de investigação sobre parcerias, traz mais efeitos negativos do que positivos, ou seja, está longe de trazer vantagem colaborativa.

Mas então, o que é que podemos concluir?

A colaboração é uma ferramenta potencialmente detonadora de efeitos positivos/negativos, de efeitos imprevisíveis que podem fugir ao controlo dos parceiros e de terceiros que de forma directa ou indirecta possam ser afectados. É uma ferramenta perigosa, que pode potenciar a sinergia, a complementaridade das diferenças, mas é também, quando mal usada, pode ser potenciadora de efeitos penalizantes, traumatizantes com custos incalculáveis e consequências irreversíveis.

Devemos concluir a final que a “Porto 2001, S.A.” foi um mau exemplo de colaboração? Que não houve sinergia entre os seus membros e que portanto não foi produzida vantagem colaborativa?

Na verdade os factores de diversidade entre os membros foram mais decisivos do que os factores de participação ou de partilha, mas esta observação tem de ser ponderada à luz do que se pretendia com a “Porto 2001, S.A.”

Da “Porto 2001, S.A.” esperava-se um modelo de parceria ou de colaboração que aplicado em Portugal serviria de modelo padrão organizativo para outros sectores de actividade? A “Porto 2001, S.A.” foi concebida para marcar um passo na reforma da

Administração Pública em Portugal, foi um projecto piloto para demonstrar que em Portugal a gestão pública passa por parcerias públicas e por parcerias públicas e privadas?

Ou pelo contrário, a ideia era usar o modelo de organização em parceria ou colaboração, aproveitando uma conjuntura de desregulamentação, de descentralização e privatização dos instrumentos de acção e de forma mais célere, mais eficiente, menos formal, em pé de igualdade com os actores económicos privados conseguir melhores acordos, melhores *outcomes* e ter uma *performance* nos limites do óptimo.

De facto a “Porto 2001, S.A.” foi concebida com capacidades para ultrapassar determinadas dificuldades administrativas – formalidades procedimentais ou processuais, além de que tinha previsto nos seus Estatutos (vide anexo nº 7) os mesmos poderes de expropriação que os que a Câmara do Porto, além de que tinha a faculdade de contratar com terceiros empreitadas de obras sem que para isso tivesse de abrir concurso público...Tinha à sua disposição instrumentos que lhe permitiam agir em pé de igualdade ou mesmo em vantagem perante uma Sociedade Anónima de Capitais Privados. Inquiridos sobre estas particularidades ou especificidade de regime jurídico, quer o Engenheiro Nuno Cardoso, quer a Presidente da “Porto 2001, S.A.” disseram nunca ter usado esses instrumentos, por razões de transparência, tendo optado por abrir sempre concurso público, a fim de privilegiar valores de imparcialidade, de igualdade, de boa fé e de transparência.

Este é um aspecto curioso....afinal porque é que se não-de prever mecanismos de celeridade e criar formas de ultrapassar obstáculos processuais se isso não é aproveitado, por razões de... transparência?

Porquê recorrer ao modelo das parcerias, que são expoentes instrumentais da reforma da gestão pública, mais concretamente, às formas organizativas societárias do Direito Comercial, se a *praxis* corresponde a esquemas espartilhados próprios do Direito Administrativo?

Então também aqui a sinergia sector público/sector privado foi desprezada e em consequência não houve vantagem colaborativa, mas inércia colaborativa que se traduziu em caducidade dos prazos para fazer as obras, em prorrogações constantes, em atrasos inexplicáveis

É nestes aspectos dúbios e contraditórios que entendemos que os instrumentos da nova gestão pública, nomeadamente o uso da figura das parcerias pode trazer resultados enviesados, incongruentes à luz do *modus operandi* da Administração Pública.

VI - Finalmente, devemos concluir este estudo. Conscientes de que se tivéssemos os resultados da Auditoria do Tribunal de Contas ao Evento “Porto 2001 – Capital Europeia da Cultura”, poderíamos ter perspectivas acrescidas acerca da produção ou inexistência de vantagem colaborativa relativamente à parceria “Porto 2001, S.A.”...

No entanto, e reconhecendo que este estudo é apenas o primeiro passo....podemos indicar outras linhas de investigação:

- A sinergia entre os parceiros, caso tivesse sido incentivada, com a anulação da inércia registada, poderia ter produzido outro tipo de *outcomes* ?
- Será que o mesmo projecto poderia ter sido implementado através de um modelo com apenas um nível de poder, mas organizado hierarquicamente?
- O que será o *best value* produzido pelo evento em si?
- Será que a próxima “Capital Europeia da Cultura” de responsabilidade portuguesa deve ser implementada através de uma parceria pública?
- Será que se poderia pensar num modelo de parceria pública-privada para levar a cabo um projecto do tipo do que foi estudado?
- Como é que vamos avaliar concretamente os *outcomes* desta parceria? Será que o registo contabilístico do Evento “Porto 2001” nos pode levar à conclusão de que os custos suportados anulam a noção de que foi produzido algum *best value*?
- Podemos concluir que este modelo não se deve aplicar ao sector público?