

# A IMPORTÂNCIA DA COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO COMO FATOR POTENCIADOR DA NOVA GOVERNAÇÃO AO NÍVEL LOCAL: UMA ANÁLISE COMPARADA

## THE IMPORTANCE OF COLLABORATION AND COOPERATION AS AN ENABLER OF NEW GOVERNANCE AT THE LOCAL LEVEL: A COMPARATIVE ANALYSIS\*

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA\*\*  
IRENEU DE OLIVEIRA MENDES\*\*\*  
JOÃO ABREU DE FARIA BILHIM\*\*\*\*  
CAPP, ISCSP, UNIVERSIDADE DE LISBOA, PORTUGAL

**Resumo:** A Administração Pública vive hoje numa atmosfera que exige um maior esforço de colaboração e cooperação entre os diferentes atores sociais, visando uma mais eficiente e de maior qualidade provisão de um serviço que vá ao encontro das mutantes exigências da comunidade. A criação de redes de colaboração foram amplamente reconhecidas por investigadores e praticantes, como uma forma importante de governação multiorganizacional. No presente artigo e com base em estudos comparados, será desenvolvido um enquadramento teórico sobre a importância da criação de mecanismos de colaboração na provisão de serviços públicos e a forma como é integrada na nova governação pública. São também apresentadas algumas definições em volta do tema da colaboração. Por fim, serão apresentados alguns dos principais riscos associados à criação de plataformas de colaboração, bem como algumas das suas possíveis consequências.

**Palavras-chave:** Colaboração. Administração Pública. Nova Governação Pública. Teoria das Redes Sociais.

**Abstract:** Today, Public Administration faces difficult times that require a greater effort of collaboration and cooperation between the different social actors, aiming a more efficient and higher quality provision of a service that meets the changing demands of the community.

\*Artigo recebido em 02/05/2019 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 01/07/2019.

\*\* Doutor em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública) pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Vice-Presidente e Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Currículo: <https://www.cienciavitae.pt/4914-5E4E-AF20>. E-mail: [pcorreia@iscsp.ulisboa.pt](mailto:pcorreia@iscsp.ulisboa.pt).

\*\*\* Doutorando em Administração Pública na Universidade de Lisboa, Portugal. Currículo: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=4212386792687546>, E-mail: [imendes@iscsp.ulisboa.pt](mailto:imendes@iscsp.ulisboa.pt).

\*\*\*\* Doutor em Ciências Sociais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Portugal. Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Currículo: <http://www.degois.pt/visualizador/curriculum.jsp?key=6889163091318193>. E-mail: [jbilhim@iscsp.ulisboa.pt](mailto:jbilhim@iscsp.ulisboa.pt).

Collaborative networks have been widely recognized by researchers and practitioners as an important form of multi-organizational governance. In this article, based on comparative studies, a theoretical framework will be developed on the importance of creating mechanisms for collaboration in the provision of public services and how it is integrated into the new public governance. Some definitions are also presented across the topic of collaboration. Finally, some of the main risks associated with the development of collaboration platforms in governance will be presented, as well as some of their possible consequences.

**Keywords:** Collaboration. Public Administration. New Public Governance. Social Network Theory

## 1. INTRODUÇÃO

Hodiernamente, a Administração Pública enquadra-se numa atmosfera que exige um maior esforço de colaboração entre os diferentes atores sociais, visando uma mais eficiente e de maior qualidade provisão de um serviço que vá ao encontro das mutantes exigências da comunidade. No entanto, existe hoje um ambiente de competição, conflito e disputa por recursos entre os diferentes atores da sociedade, onde a Administração Pública deverá conseguir adequar a sua atuação mantendo o foco principal no seu contributo para o desenvolvimento da sociedade, com especial enfoque na superior prestação de serviços à comunidade. Assim, esta deve envidar esforços para conseguir acompanhar este dinamismo evolutivo, sendo fundamental descortinar qual a melhor forma e com que meios o poderá fazer.

O papel dos Estados tem vindo a sofrer alterações que tendem a acompanhar a evolução das exigências e das expectativas das sociedades e, bem assim, dos seus agentes. Esta onda reformadora tem-se traduzido num aumento das exigências por parte dos que procuram os serviços, a par da centralidade do fator qualidade, na obtenção desses serviços, o que se deve em muito à maior acessibilidade dos cidadãos à informação, por meio do uso das novas tecnologias de informação. É à luz do debate sobre a reforma do estado e qual o seu papel nas sociedades de hoje, que a governação colaborativa tem vindo a ganhar expressão. Hoje o Estado relaciona-se com outros interlocutores numa constelação de interações, onde a sua posição centralizada resulta da necessidade de existir um árbitro regulador das dinâmicas das diferentes partes.

A par com o estudo da nova governação pública, tem estado o apuramento e definição dos fatores que potenciam as decisões de promover redes de colaboração, as vantagens e desvantagens associadas a essas redes e os resultados (no curto e médio prazo) e os impactos (no longo prazo) que advirão da sua criação (Bilhim, 2017).

Assim, com o presente artigo, pretendemos aferir a relação entre inovação e os mecanismos de governação colaborativa e qual o seu impacto na definição e implementação de políticas públicas. Neste sentido, serão abordados os conceitos mais próximos sobre a temática em análise, gizados os principais elementos caracterizadores da inovação nos modelos de governação colaborativa e, por fim, serão apresentados alguns exemplos da implementação de políticas públicas, com traços caracterizadores da importância da construção de mecanismos de colaboração que promovam a governação em rede.

A criação de condições que permitam o desenvolvimento de plataformas de colaboração pode ser vista, à partida, segundo dois eixos de análise. Por um lado podem ser avaliados os benefícios e resultados positivos para a sociedade associados à colaboração. Por outro lado, é necessário avaliar os possíveis conflitos de interesse indesejáveis para uma das partes ou as consequências não desejadas/ ou acauteladas para as restantes partes (Bilhim, 2017). Assim importa investigar quais os fatores que subjazem à criação de mecanismos de colaboração entre governos locais que fomentem resultados positivos para ambas as partes interessadas.

É com base nesta premissa que o presente trabalho se desenvolverá. Em primeiro lugar será desenvolvido um enquadramento teórico sobre a importância da colaboração e cooperação na provisão de serviços públicos e a forma como é integrada na nova governação pública. De seguida serão apresentadas algumas definições sobre o conceito de colaboração, cooperação e coordenação. Por fim, serão apresentados alguns exemplos de casos internacionais de criação de plataformas de colaboração. Serão também alinhados alguns dos riscos associados à criação de plataformas de colaboração na governação, bem como algumas das suas possíveis consequências. Salienta-se que, embora se trate de um trabalho de investigação de Administração Pública Comparada, o presente estudo procura comparar indiretamente os diferentes contributos para o tema da colaboração, sempre que possível com base nas experiências desenvolvidas em diferentes países. Indiretamente porque não é nossa ambição estudar ao pormenor as diferentes políticas específicas de colaboração e cooperação na governação de determinados países, mas antes apresentar um contributo agregador sobre o estado da criação, desenvolvimento e implementação de plataformas de colaboração ao nível da governação mormente com foco na Europa.

## 2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O SEU MEIO ENVOLVENTE NO SÉCULO XXI

A Administração Pública vê-se hoje confrontada com um conjunto de limitações de natureza financeira, organizacional e política que, por um lado, obstaculizam a normal e regular atuação nas suas mais diferentes e heterogêneas missões, e que, por outro lado, a motivam - se não mesmo obrigam - a agir para acompanhar e conseguir responder às exigências da comunidade que dela necessita. A par com esta necessidade de atuação temos a ocorrência da transformação que se tem desenvolvido ao nível do papel e das funções do Estado ao longo das últimas décadas, o que também tem sido sinónimo de alterações nos modelos de governação.

A prestação de serviços é hoje desenvolvida num ambiente fortemente fragmentado, e que inclui um conjunto diverso de entidades (Haveri, 2006) que atuam de forma concertada. Não é possível manter apenas o foco nos processos administrativos ou na gestão intraorganizacional (Osborne, Radnor, & Nasi, 2013), isto é, as organizações não podem ambicionar persistir no tempo se continuarem voltadas para si mesmas. Ao invés, a ênfase deve ser na promoção de plataformas integradoras dos contributos das diferentes partes, potenciando um paradigma mais amplo que enfatize tanto a governação das relações interorganizacionais como a eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos (Osborne et al., 2013). A este novo paradigma que alberga esta mudança de foco tem-se nomeado de “*New Public Governance*” (Osborne et al., 2013).

Embora os paradigmas de governação anteriores de pendor gestionário, como é exemplo o *New Public Management* (NPM), tenham introduzido aspetos positivos na prossecução do serviço público, existem diferenças de base relacionadas com a natureza da atuação da administração pública que devem ser atendidas. A estas deve ser dada primazia uma vez que as relações existentes entre os utilizadores de serviços públicos e as organizações prestadoras desses serviços, não têm como base uma natureza transacional (McLaughlin, Osborne, & Chew, 2009) como aquela que é característica da atmosfera privada.

Assim, o foco intraorganizacional do NPM e de paradigmas anteriores não refletiu de forma apropriada a natureza interorganizacional e de substrato interativo da provisão dos serviços públicos de hoje (Osborne et al., 2013). Para ultrapassar esta lacuna têm surgido novas abordagens que tentam acompanhar as novas exigências na prestação de serviços públicos, sendo disso exemplo os estudos sobre o valor público (Moore, 2002), a governação digital (Dunleavy, Margetts, Bastow, & Tinkler, 2006), e a Nova Governação Pública (Osborne, 2010). Na tabela 1, apresentam-se as principais diferenças entre Nova Gestão Pública e Nova Governação Pública.

**Tabela 1: Diferenças entre a Nova Gestão Pública e a Nova Governação Pública**

<b>Nova Gestão Pública</b>	<b>Nova Governação Pública</b>
Os funcionários públicos são alvo de forte controle e monitorização.	O interesse próprio é combinado com uma forte motivação para a prestação de um serviço público que exige uma gestão com base na confiança.
O problema é o monopólio público sobre a prestação de serviços tornando-os de fraca qualidade e muito caros.	O problema é a crescente complexidade e perversidade dos problemas e desafios que o serviço público enfrenta hoje.
A solução é aumentar a concorrência através da privatização e contratação externa (ao setor privado).	A solução passa pela colaboração público-privada através de redes e parcerias.
A gestão intraorganizacional deve focar-se nos recursos e no desempenho.	A liderança interorganizacional deve concentrar-se nos processos e resultados.
Os cidadãos são clientes com possibilidade de escolha do serviço.	Os cidadãos são coprodutores e cocriadores de serviços públicos.
O objetivo é a melhoria na eficiência através da racionalização com base em processos LEAN.	O objetivo é o aprimoramento da eficiência, efetividade e qualidade através da mobilização e inovação de recursos.

Fonte: adaptado de (Sørensen & Torfing, 2013). Tradução livre do autor.

Ainda que seja inegável o contributo do modelo NPM para o desenvolvimento da ação das administrações públicas um pouco por todos os países que adotaram este paradigma, existe uma lógica que lhe subjaz que deve ser atendida quando o assunto se relaciona com a prestação de serviços públicos. Segundo Osborne et al. (2013) existe um racional que não pode deixar de ser considerado aquando da comparação - e consequente distinção - entre as práticas típicas da racionalidade instrumental da gestão privada e a atuação da administração pública. Este conjunto de práticas da gestão estão, amiúde, relacionadas com a lógica do processo industrial, o que se afasta da natureza relacional da prestação de um serviço público.

Segundo Osborne et al. (2013), de entre os vários elementos distintivos, sobressaem três, nomeadamente: a) a produção e o consumo são processos que se regem e desenvolvem de acordo com lógicas diferentes; b) os custos de produção e consumo são distintos e separáveis; e c) os consumidores são agentes passivos no processo gestonário (Osborne et al., 2013). Ao mesmo tempo que o NPM foi-se enraizando, surgiu um novo corpo teórico relacionado com a gestão dos serviços, com origens no marketing de serviços (Gronroos, 2000). Não obstante o desenvolvimento deste novo corpo teórico, a sua aplicação na prestação de serviços públicos tem

sido parca, o que tem advogado o surgimento de uma abordagem efetivamente focada no serviço e na sua lógica prestacional.

É neste quadro evolutivo que os mecanismos de colaboração poderão desempenhar um papel crucial, seja através da partilha de custos entre as partes intervenientes, seja no aporte de conhecimento (*know-how*, *know-who* e *know-when*) que as partes podem oferecer, seja através da melhoria da prestação do serviço, nas suas diferentes dimensões (qualidade, eficácia, economia, etc.), o que potenciará o acréscimo de valor (real e percebido) pela comunidade utilizadora desses serviços. De seguida, discorrer-se-á sobre a importância da colaboração como fator potenciador de inovação na Administração Pública.

### **3. A IMPORTÂNCIA DA COLABORAÇÃO COMO FATOR POTENCIADOR DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.**

Existem hoje crescentes evidências de que a colaboração entre multi-atores em redes, parcerias e equipas interorganizacionais pode fomentar a inovação pública (Sørensen & Torfing, 2011). O envolvimento ativo de diferentes atores públicos e privados nos processos de inovação pública potencia a compreensão do problema ou desafio em questão e produz novas ideias e propostas. Garante igualmente que as necessidades dos cidadãos e das organizações da sociedade civil sejam consideradas quando as soluções inovadoras são selecionadas, testadas e implementadas (Sørensen & Torfing, 2013). É com este alinhamento que a aposta na inovação colaborativa tem vindo a ganhar destaque no seio de muitas organizações públicas, um pouco por todo o mundo (Sørensen & Torfing, 2013). Urge assim, desenvolver uma compreensão mais assertiva dos conceitos de inovação e colaboração. Para que os processos colaborativos e inovadores se desenvolvam, é necessário assegurar uma gestão que suporte e fomenta a inovação e um ambiente cultural e institucional harmonioso, isto é, alinhado com a visão dominante.

O setor público possui algumas características que lhes são inerentes como seja a existência da dimensão política; a inexistência de incentivos económicos; a responsabilidade perante os representantes eleitos; diversos e divergentes objetivos e prioridades; ausência ou raridade de competição nas organizações; relação oferta/preço do serviço, entre outras, que consubstanciam barreiras à sua atuação. No entanto, existe um posicionamento mais positivo, na medida em que essas barreiras são em parte compensadas por fatores característicos do setor público como seja o seu grande orçamento, boa formação dos seus trabalhadores, acesso fácil à informação relativa aos cidadãos e ainda condições relativamente favoráveis ao nível da

aprendizagem intraorganizacional, bem como a capacidade de ajuste às mudanças políticas e na difusão de inovação (Rashman & Hartley, 2002).

Ao contrário da amiúde aclamada inércia da Administração Pública, o setor público tem vindo a gerar muita inovação. Tal é notório se compararmos a realidade de hoje com o setor público de há 30 anos. Dentro desse curto espaço de tempo surgiram novas áreas de intervenção, como são exemplo os cuidados preventivos na saúde, uma política de emprego ativo, o despertar da atenção para as mudanças climáticas. Observamos também a proliferação de uma vasta gama de serviços inovadores, tais como educação *on-line*, programas de reabilitação urbana e prestação de cuidados aos mais idosos através da promoção de um envelhecimento ativo<sup>1</sup>. Assim, a própria administração pública tem tentado acompanhar a evolução das sociedades e exigências dos cidadãos, através dos serviços que presta, atendendo à crescente ênfase na cidadania ativa, na coprodução e no voluntariado (Sørensen & Torfing, 2013). Diversas vezes, é no encontro entre diferentes atores públicos e/ou privados que surgem e se desenvolvem novas ideias.

Como tal, novas pesquisas sugerem que a colaboração entre diferentes atores fortalece e melhora todas as fases do processo de inovação (Roberts & Bradley, 1991). A compreensão dos problemas e dos desafios é melhorada quando as experiências e o conhecimento de diferentes atores públicos e privados são levados em consideração. O desenvolvimento de novas soluções é fortalecido quando atores com diferentes perspetivas e opiniões são chamados a contribuir, pensando e apresentando novas ideias, promovidas e combinadas com base na colaboração. A implementação de soluções inovadoras é promovida quando as diferentes partes coordenam as suas ações e possuem a propriedade conjunta (partilhada) da solução. Por último, mas não menos importante, a difusão da inovação é melhorada quando as partes atuam como embaixadores e divulgam informação relacionada com o conteúdo, bem como das vantagens das práticas inovadoras. No entanto surge a questão: serão os conceitos de colaboração, cooperação e coordenação, sinónimos, ou referir-se-ão a realidades diferentes? Na secção seguinte propomo-nos a fornecer alguns contributos para uma clarificação destes conceitos.

#### **4. COLABORAÇÃO, COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO: CONCEITOS RELACIONADOS OU REALIDADES DISTINTAS?**

<sup>1</sup> Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, aconselhamos a leitura do relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS) “Active Ageing: A Policy Framework”. Disponível em: [http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67215/1/WHO\\_NMH\\_NPH\\_02.8.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67215/1/WHO_NMH_NPH_02.8.pdf).



O conceito de inovação colaborativa está associado ao crescente interesse em torno do paradigma da governação colaborativa através de redes, parcerias e comunidades de práticas interorganizacionais (Agranoff, 2007). Embora a governação seja definida como o conjunto de processos formais e informais através dos quais a sociedade e a economia se desenvolvem e os problemas públicos são ultrapassados com base em objetivos comuns (Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012), já não é tão claro o conceito de colaboração.

Uma abordagem possível parte da distinção entre cooperação, coordenação e colaboração (Keast, Brown, & Mandell, 2007). Enquanto a cooperação envolve a troca de informações relevantes e conhecimento, a coordenação visa criar um alinhamento nas sinergias definidas e evitar sobreposições na regulação pública e na produção de serviços. Já a colaboração envolve uma interação sustentável através da qual diversos atores procuram soluções comuns para o problema comum, isto é, partilhado por todos (Sørensen & Torfing, 2013).

Assim, a colaboração é multidimensional na medida em que envolve mais do que a comunicação e o diálogo sustentado e mais do que tentativas pragmáticas de reunir recursos e evitar invadir o território das outras partes. A colaboração vai assim mais além, pois baseia-se num compromisso mútuo de diferentes atores para trabalhar em conjunto com um fim comum que só pode ser alcançado através da transmutação de materiais, ideias e/ou relações sociais (Roberts & Bradley, 1991). Nos processos colaborativos, os atores sociais e políticos trabalham num problema partilhado, com o objetivo de estabelecer pontes mutuamente aceitáveis e sustentáveis visando a sua solução. Ao longo desta interação, os atores irão promover alterações ao objeto partilhado, e verão também os seus papéis e identidades sofrerem alterações tal como o processo lógico que orienta as suas ações (March & Olsen, 1995).

A colaboração é amiúde associada a um certo "consenso unânime" (Straus, 2002). No entanto, a existência de tal consenso para além de exigente em termos de tempo e recursos, é prejudicial para a inovação, na medida em que os conflitos, a dissidência e as queixas tendem a impulsionar a inovação, sendo um método que favorece ajustes incrementais em vez de fenómenos disruptivos. Desta forma juntamo-nos a Gray (1989) na definição de colaboração segundo a qual esta envolve uma gestão construtiva das diferenças entre as partes com o objetivo de encontrar soluções conjuntas para problemas partilhados. Já Ansell & Gash, (2008) apresentam a seguinte definição de governação colaborativa:

A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-



oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets (p. 544).

A colaboração surge porque os atores são diferentes e espera-se que dessas diferenças possa advir uma compreensão mais complexa e completa do mundo, colocando em causa o conhecimento que temos e fomentando a geração de ideias novas e criativas que potenciem a criação de soluções para os problemas da comunidade.

A colaboração é posta em causa sempre que os atores desenvolvem uma relação antagónica ou extremada entre si. Contudo, se as diferenças entre os atores forem geridas de forma construtiva, estes poderão chegar a um acordo sobre o conteúdo e o carácter da solução inovadora que visam realçar e implementar. Assim parece-nos que a criação de mecanismos de colaboração exige algum nível de cedência (flexibilidade negocial) entre as partes, isto é, a minimização de posições extremadas que inviabilizem o diálogo construtivo e a desejavelmente relação sustentável entre as partes. Para tal é fundamental que estas reconheçam que, embora seja natural a existência de opiniões dissidentes em alguns (ou muitos) pontos de debate, é fundamental que estejam sempre presentes os motivos base, isto é, a razão de ser que levou à criação daquela(s) plataforma(s) de colaboração, procurando sempre respeitar a eventual existência de opiniões divergentes. No entanto, não devem esquecer que deve ser permanente a promoção do ambiente harmonioso da plataforma colaborativa, permitindo assim que esta atinja os fins que inicialmente almejou e que foram aceites pelas partes.

## **5. A IMPORTÂNCIA DA TEORIA DA REDES SOCIAIS E A SUA APLICAÇÃO NA ATMOSFERA LOCAL.**

A criação de parcerias colaborativas, não garante, *per se*, o alcance dos resultados desejados. Para que a colaboração seja profícua, os benefícios devem superar os custos (Gordon, Bastin, Langford, Lechner, & Bekessy, 2013; McAllister & Taylor, 2015). Por norma, os custos associados à colaboração são mensurados com base no valor financeiro dos recursos usados para conseguir parceiros e executar uma atividade (Collins & Fabozzi, 1991). No entanto, a criação e a manutenção de relacionamentos também pode implicar um custo de oportunidade, já que a alocação de recursos para uma relação colaborativa, geralmente reduz os recursos disponíveis para outras atividades (McLaren, Head, & Yuan, 2002).

A criação de plataformas de colaboração tem estado associada à representação de uma rede social (*social network*). Estas, consubstanciam um meio eficaz de criação e visualização das interações entre as diferentes partes interessadas (atores). Consequentemente a aplicação de métodos de análise de redes sociais pode fornecer informações sobre a forma de interação entre as partes e a frequência com que ocorrem (Bodin, Crona, & Ernstson, 2006). Segundo (Borgatti, Mehra, Brass, & Labianca, 2009), o uso convencional da metodologia de análise de redes sociais é capaz de fornecer uma visão descritiva de um sistema recorrendo à análise da estrutura de toda a rede. Na ótica de (Marteleto, 2001):

A análise de redes estabelece um novo paradigma na pesquisa sobre a estrutura social. Para estudar como os comportamentos ou as opiniões dos indivíduos dependem das estruturas nas quais eles se inserem, a unidade de análise não são os atributos individuais (classe, sexo, idade, género), mas o conjunto de relações que os indivíduos estabelecem através das suas interações uns com os outros. A estrutura é apreendida concretamente como uma rede de relações e de limitações que pesa sobre as escolhas, as orientações, os comportamentos, as opiniões dos indivíduos. (p.72)

A criação de redes de colaboração foram amplamente reconhecidas por investigadores e praticantes, como uma forma importante de governação multiorganizacional (Provan & Kenis, 2008). As vantagens destas redes nos setores público e privado são consideráveis, e incluem a aprendizagem, o uso eficiente dos recursos, o aumento da capacidade de planeamento e a capacidade de resolução de problemas complexos partilhados, e ainda a maior competitividade e a prestação de melhores serviços para os utilizadores (comunidade).

Ao nível dos governos centrais existe uma crescente passagem de fundos para os atores regionais com vista à implementação de políticas nacionais, (Klaster, Wilderom, & Muntslag, 2017), reforçando assim a tendência descentralizadora do Estado hodierno. Estes atores criam uma rede colaborativa para o cumprimento dos objetivos e projetos centralmente definidos e financiados (Klaster et al., 2017). Tais redes de colaboração regional podem ser definidas como colaborações sem e/ou com fins lucrativos, para a prestação de um serviço público (Isett *et al.*, 2011). Por vezes, em alguns contextos, as redes são estimuladas financeiramente por um período de tempo limitado, após o que se espera que sejam capazes de continuar os seus serviços sem esse auxílio. Ainda assim, embora este estímulo seja temporário, os efeitos desejados são, por norma, de longo prazo (Klaster et al., 2017).

Com a evolução das sociedades, sinónimo da globalização, do aumento da partilha da informação e do conhecimento, com o desenvolvimento da tecnologia e com a necessidade de prestar mais e melhores serviços, os governos locais vêm-se hoje confrontados com questões políticas cada vez mais complexas e transversais que transcendem os aspetos administrativos tradicionais, muito focados em torno da função. A resolução de tais problemas não exige apenas recursos adicionais e conhecimentos técnicos especializados, mas também o desenvolvimento de estruturas administrativas adequadas para superar a ação coletiva ou os problemas de coordenação que surgem das responsabilidades funcionalmente fragmentadas e de serviço dentro dos governos (Feiock, Krause, & Hawkins, 2017). No entanto, não existem ainda formalmente entidades administrativas que potenciem mecanismos de colaboração, potenciadoras de coordenação e alinhamento estratégico, o que poderá resultar numa atuação ineficaz e insustentável no médio longo prazo.

Embora não seja de hoje a preocupação pela existência de uma cooperação funcional entre diferentes organizações da Administração Pública (Agranoff & McGuire, 2003), continua por ocorrer o debate sobre a importância de estruturas administrativas como entidades gestoras e orientadoras dos mecanismos de colaboração criados (Feiock et al., 2017). De acordo com (Bel & Warner, 2016) a cooperação intermunicipal ocorre sempre que diferentes agentes locais decidem atuar em conjunto visando obter um benefício comum. Assim, a cooperação intermunicipal não é mais do que uma relação que se ambiciona sustentável entre diferentes agentes locais, com base na partilha de competências e recursos (Giacomini, 2017).

São assim cruciais as relações de colaboração ao nível local, na medida em que são os atores locais os primeiros responsáveis por dar resposta às necessidades da comunidade, mormente com base na prestação de serviços de proximidade. Neste âmbito, os burocratas de campo deverão atuar como agentes catalisadores de serviços e mobilizadores da vontade política devendo ir, de facto, ao encontro das verdadeiras necessidades da sua comunidade. Fatores como a proximidade, conhecimento das fragilidades da população e das entidades territoriais, conhecimento dos recursos disponíveis e sua consequente alocação, apresentam-se como princípios base para que o serviço possa satisfazer as mais prementes necessidades da população.

Existe uma procura crescente de novas formas de prestação serviços com base na cooperação intermunicipal (Giacomini, 2017). Embora seja um fenómeno relativamente recente, as primeiras experiências a este respeito remontam ao século XIX. No entanto, só se tornou um assunto de estudo nos últimos anos, tendo conseguido destaque entre os pensadores das temáticas da organização no setor público. As estruturas de colaboração governativa local não

deverão cingir-se apenas ao cumprimento de um conjunto de atribuições estatutariamente definidas de forma centralizada (governo central). Devem antes possuir um conjunto de valências que, suportadas numa flexibilidade funcional e num profundo conhecimento da realidade de determinado território, lhes permita concatenar os esforços das diferentes entidades locais (públicas, privadas e/ou sociais) servindo assim de plataformas mobilizadoras de atuação local.

## **6. CASOS DE CRIAÇÃO DE REDES DE COLABORAÇÃO – UMA ANÁLISE COMPARADA.**

Cada país possui um conjunto de fatores tão distintos como a diversidade cultural, os regimes políticos, um passado histórico, entre outros, que lhes atribui uma identidade única (Matias-Pereira, 2008), o que faz variar as oscilações visíveis nos objetivos que cada país prossegue, nos estilos administrativos que implementa, e nas funções e papel da administração pública de cada um. Com o objetivo de se desenvolver, a Administração Pública faz uso de estudos comparados, com base em experiências bem-sucedidas noutros outros países, Assim, de seguida analisam-se um conjunto de casos referentes à criação e/ou implementação de plataformas de colaboração

Num estudo desenvolvido na Holanda, (Klaster et al., 2017) investigaram dois casos de redes de colaboração na área da educação e do emprego, com objetivo de aferir a existência de um equilíbrio ou de uma tensão entre a dicotomia referente ao alcance de objetivos de curto prazo e a manutenção sustentável dessas redes de colaboração e no caso de existir situações de tensão, também tentaram perceber como poderiam ser ultrapassadas ou geridas no futuro. Neste estudo os autores concluíram que de facto situações de tensão existem, é especialmente encontrada em redes mais recentes (jovens). Ao invés redes mais maduras demonstraram um maior equilíbrio e estabilidade entre a prossecução dos objetivos e a própria estabilidade da rede colaborativa. Ainda neste estudo, a governação em rede foi considerada um fator chave explicativo para o sucesso. Assim, concluiu-se que uma organização administrativa com um papel meramente facilitador e mediador, tinha um impacto mais positivos em ambos os eixos da dicotomia analisada.

Giacomini (2017) num capítulo especificamente dedicado à cooperação intermunicipal inserido na obra “*Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*” oferece um conjunto de tópicos de enquadramento à temática da cooperação local, apresentando algumas definições de cooperação intermunicipal, quais os seus tipos e suas consequências. Durante o seu

enquadramento, o autor sublinha que o Reino Unido representa um exemplo em sentido contrário à tendência crescente de cooperação intermunicipal, salientando que este não está no *DNA* dos governos locais. Tal prende-se com o facto de, durante um período longo de tempo, ter permanecido um ambiente legislativo pouco restritivo, aliado a uma tendência nacional de redução da despesa (Giacomini, 2017). Em conclusão o autor sublinha a necessidade de introduzir mecanismos para melhorar a eficiência das autoridades locais, podendo a cooperação intermunicipal consubstanciar uma reforma positiva no âmbito da governação local.

Com o objetivo de aferir a forma como as redes de colaboração entre governos locais afetam o custo da prestação do serviço no combate e prevenção de incêndios Blåka, (2017) desenvolveu um estudo na Noruega onde apresentou um contributo tripartido, nomeadamente: procedeu à avaliação da relação entre a cooperação intermunicipal e os custos da prestação de serviços inerentes às situações de combate a incêndio; avaliou se diferentes formas de cooperação afetam os custos de forma diferente; e finalmente analisou se, e como, o número de parceiros da rede de cooperação afeta a relação cooperação-custo. Como resultados do seu estudo a autora conclui que existem economias de escala significativas ligadas à cooperação.

No entanto, estas dependem da estrutura organizacional da cooperação, uma vez que os custos são mais baixos para os acordos contratuais do que para as organizações voluntariamente relacionadas. Outra das conclusões resulta do facto dos custos diminuírem significativamente à medida que o número de parceiros de cooperação aumenta, sendo esta mais significativa para os acordos contratuais do que para as organizações que colaboram de forma não formalmente contratualizada (Blåka, 2017).

Num outro estudo, Tavares & Feiock (2017), tentando colmatar a pouca atenção de que tem sido alvo o estudo de mecanismos descentralizados de auto-organização, onde se inserem as redes de colaboração, desenvolveram uma extensão do enquadramento oferecido pela Ação Coletiva Institucional (ICA) para o contexto europeu. Neste âmbito são apresentadas duas dimensões para compreender a cooperação intermunicipal, nomeadamente: o tipo de mecanismo de integração urbana (autoridade imposta, autoridade delegada, contratos ou incorporação social) e o grau de alcance institucional (reduzido, intermediário ou complexo). Ao longo do estudo são apresentadas algumas das características de alguns países relativamente à adoção de mecanismos de colaboração. Neste âmbito, os países escandinavos são exemplos da adoção de estruturas informais de colaboração.

As cidade-região na Holanda consubstanciam exemplos de acordos de cooperação abrangentes que envolvem vários governos locais abrangendo um vasta gama de domínios

políticos, onde se incluem o planejamento urbano, o transporte, o desenvolvimento econômico e as políticas sociais e culturais (Tavares & Feiock, 2017). No entanto, estes acordos perderam hoje um pouco da sua expressão, estando hoje reduzidos a acordos mais informais. Neste estudo são ainda apresentadas algumas proposições teóricas enraizadas nas diferenças históricas, culturais e institucionais para explicar a variação na adoção da cooperação intermunicipal pelos diferentes países do Norte *vs.* Sul, bem como do Leste *vs.* os países da Europa Ocidental.

Um estudo de caso da autoria de Petrova & Hristov (2016) abordou a gestão e o planejamento colaborativo entre as organizações públicas envolvidas no setor do turismo de património urbano, na cidade de Plovdiv na Bulgária, segunda maior cidade do país em termos do número de habitantes. Os resultados sugerem um desejo compartilhado por uma maior colaboração entre os principais órgãos públicos envolvidos. Reconhece-se que a colaboração está ainda numa fase inicial, e muitos procuraram as entidades locais para liderar a condução de novas iniciativas (Petrova & Hristov, 2016).

Num trabalho onde pretende abordar a importância da criação de plataformas de colaboração como estratégia de governação, Ansell & Gash (2017), apresentam o exemplo da EPODE (*Ensemble Prévenons l'Obésité Des Enfants*), uma plataforma que visa prevenir a obesidade infantil. Criado na França em 2004, tornou-se o maior programa global de prevenção da obesidade (Ansell & Gash, 2017). O EPODE trabalha mobilizando as partes interessadas a nível nacional e local para organizar campanhas locais de obesidade. A nível nacional, o programa reúne as partes interessadas de alto nível para gerar compromisso político para um programa nacional. Um outro exemplo apresentado neste artigo é o do “*The Coral Triangle Center*”, que é uma área de grande diversidade marinha situada entre a Indonésia, Malásia, Filipinas, Papua Nova Guiné, Timor Leste e Ilhas Salomão. O centro foi criado em 2010 através da cooperação de uma ONG ambiental internacional - *The Nature Conservancy* - e do governo indonésio (Ansell & Gash, 2017). No mesmo estudo e já fora do espaço europeu é referido o caso do *East Africa Dairy Development Program*, descrito como uma plataforma inovadora na agricultura que visa a promoção da produção leiteira de pequenos produtores no Quênia, Tanzânia e Uganda.

Apresentamos ainda um estudo desenvolvido na Itália por Ferraresi, Migali, & Rizzo (2017), que analisaram os possíveis ganhos de eficiência decorrentes de relações de cooperação. Como foco tiveram as reduções de gastos públicos locais investigando a experiência italiana das União Municipais no período de 2001 a 2011. Do estudo resulta que uma União Municipal reduz o gasto total *per capita* em cerca de 5%. Concluiu-se também que o seu efeito é robusto, persistente e aumenta durante os primeiros nove anos da criação da união. Outra conclusão foi a

de que inserção numa União Municipal não reduz o nível de serviços públicos locais, levando a que esta seja considerada como uma ferramenta efetiva que permite que permite ganhos de eficiência nos municípios.

## 7. CONCLUSÃO

O debate sobre a necessidade de mudar a gestão dos governos locais visando a adoção de modelos de gestão corporativa adaptando-os à gestão das autoridades locais tem já 30 anos. A necessidade de introduzir mecanismos para melhorar a eficiência das autoridades locais tem catalisado a cooperação intermunicipal, podendo resultar como fator potenciador de uma reforma virtuosa para a administração local. No entanto, os seus efeitos não podem ser tomados como garantidos e serem necessariamente sempre positivos. Conforme destacado por vários autores, existem casos de ineficácia e aumento de custos. É importante que o caminho para a cooperação e colaboração intermunicipal seja sempre acompanhado de reflexões sobre a estrutura organizacional e o envolvimento de trabalhadores e políticos e com uma avaliação ex ante dos custos e benefícios obtidos, *in itinere*, que monitorize a qualidade das relações colaborativas ao longo da colaboração e ainda uma avaliação *ex post*, que permita aferir os verdadeiros resultados da sua atuação no terreno, numa perspetiva de melhoria continua.

A governação colaborativa, reúne as partes interessadas públicas e privadas em fóruns coletivos com agências públicas para se empenharem na tomada de decisões orientadas para um necessário consenso. Como janelas de oportunidade de investigação futura, sublinhamos que, embora exista um aumento do estudo de diferentes formas de colaboração e cooperação tanto ao nível macro mas principalmente ao nível regional e local, o uso de estudos práticos neste âmbito é ainda pouco significativo, mormente no caso português. A sua aplicação poderá ser proveitosa para cimentar o conhecimento sobre o tipo de estrutura a adotar, o número (ideal) de partes intervenientes, os princípios base para a adoção de uma plataforma colaborativa sustentável e o tipo de liderança dessas plataformas.



## REFERÊNCIAS

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Gash, A. (2017). Collaborative Platforms as a Governance Strategy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1–17. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux030>
- Bel, G., & Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91–115. <https://doi.org/10.1080/17487870.2015.1100084>
- Bilhim, J. A. F. (2017). Nova Governação Pública E Meritocracia. *Sociologia, Problemas E Práticas*, 84, 9–23. <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>
- Blåka, S. (2017). Does cooperation affect service delivery costs? Evidence from fire services in Norway. *Public Administration*, 95(4), 1092–1106. <https://doi.org/10.1111/padm.12356>
- Bodin, Ö., Crona, B. I., & Ernstson, H. (2006). Social networks in natural resource management: what is there to learn from a structural perspective? *Ecology And Society*, 11(2), r2. <https://doi.org/http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss2/resp2/>
- Borgatti, S. P., Mehra, A., Brass, D. J., & Labianca, G. (2009). Network analysis in the social sciences. *Science*, 323(5916), 892–895. <https://doi.org/10.1126/science.1165821>
- Collins, B. M., & Fabozzi, F. J. (1991). A methodology for measuring transaction costs. *Financial Analysts Journal*, 47(2), 27–36.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Feiock, R. C., Krause, R. M., & Hawkins, C. V. (2017). The Impact of Administrative Structure on the Ability of City Governments to Overcome Functional Collective Action Dilemmas: A Climate and Energy Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 615–628. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux021>
- Ferraresi, M., Migali, G., & Rizzo, L. (2017). *Does Inter-municipal Cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal Unions*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.13838.56642>
- Giacomini, D. (2017). Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*.

*Governance*. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>

Gordon, A., Bastin, L., Langford, W. T., Lechner, A. M., & Bekessy, S. A. (2013). Simulating the value of collaboration in multi-actor conservation planning. *Ecological Modelling*, 249, 19–25. <https://doi.org/10.1016/j.ecolmodel.2012.07.009>

Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass.

Gronroos, C. (2000). *Service management and marketing: A Customer Relationship Management Approach*. Chichester, England: John Wiley.

Haveri, A. (2006). Complexity in local government change. *Public Management Review*, 8(1), 31-46.

Isett, K. R., Mergel, I. A., Leroux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(SUPPL. 1), 157–173. <https://doi.org/10.1093/jopart/muq061>

Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9–33. <https://doi.org/10.1080/10967490601185716>

Klaster, E., Wilderom, C. P. M., & Muntslag, D. R. (2017). Balancing Relations and Results in Regional Networks of Public-Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 676–691. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux015>

March, J.G. and Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York, NJ: Free Press.

Marteleto, R. M. (2001). Análise de redes sociais - aplicação nos estudos de transferência da informação. *Ciência Da Informação*, 30(1), 71–81. <https://doi.org/10.1590/S0100-19652001000100009>

Matias-Pereira, J. (2008). Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. *Revista de Administração Pública*, 42(1), 61–82. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100004>

McAllister, R. R. J., & Taylor, B. M. (2015). Partnerships for sustainability governance: A synthesis of key themes. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 86–90. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2015.01.001>

McLaren, T., Head, M., & Yuan, Y. (2002). Supply chain collaboration alternatives: understanding the expected costs and benefits. *Internet Research*, 12(4), 348–364. <https://doi.org/10.1108/10662240210438416>

McLaughlin, K., Osborne, S. P., & Chew, C. (2009). Relationship marketing, relational capital and the future of marketing in public service organizations. *Public Money & Management*, 29(1), 35–42. <https://doi.org/10.1080/09540960802617343>

Moore, M. (2002). *Recognizing value in policing: The challenge of measuring police performance*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.

Osborne. (2010). *The New Public Governance? The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. <https://doi.org/10.4324/9780203861684>

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158. <https://doi.org/10.1177/0275074012466935>

Petrova, P., & Hristov, D. (2016). Collaborative Management and Planning of Urban Heritage Tourism: Public Sector Perspective. *International Journal of Tourism Research*, 18(1), 1–9. <https://doi.org/10.1002/jtr>

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Rashman, L., & Hartley, J. (2002). Leading and learning? Knowledge transfer in the Beacon Council Scheme. *Public Administration*, 80(3), 523–542. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00316>

Roberts, N. C., & Bradley, R. T. (1991). Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 209–227. <https://doi.org/10.1177/0021886391272004>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842–868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>

Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Enhancing social innovation by rethinking collaboration, leadership and public governance. *NESTA Paper*, 1–10. Retrieved from [http://www.transitsocialinnovation.eu/content/original/Book\\_covers/Local\\_PDFs/120\\_SF\\_Paper\\_Torfing\\_Sorensen\\_Public\\_sector.pdf](http://www.transitsocialinnovation.eu/content/original/Book_covers/Local_PDFs/120_SF_Paper_Torfing_Sorensen_Public_sector.pdf)

Straus, D. (2002). *How to Make Collaboration Work?* San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers.

Tavares, A. F., & Feiock, R. C. (2017). Applying an Institutional Collective Action Framework to Investigate Intermunicipal Cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, (November), 1–18. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx014>

Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.

World Health Organization. (2002). *Active Ageing: A Policy Framework*. Geneva. World Health Organization.

Universidade Católica de Petrópolis  
Centro de Teologia e Humanidades  
Rua Benjamin Constant, 213 – Centro – Petrópolis  
Tel: (24) 2244-4000  
[lexhumana@ucp.br](mailto:lexhumana@ucp.br)  
<http://seer.ucp.br/seer/index.php?journal=LexHumana>



CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; MENDES, Ireneu de Oliveira; BILHIM, João Abreu de Faria. A IMPORTÂNCIA DA COLABORAÇÃO E COOPERAÇÃO COMO FATOR POTENCIADOR DA NOVA GOVERNAÇÃO AO NÍVEL LOCAL: UMA ANÁLISE COMPARADA. *Lex Humana*, v. 11, n. 1, jan.-jul. 2019. ISSN 2175-0947. Disponível em: <<http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1618>>.

---