



**Dimensão analítica:** Ambiente, Espaço e Território

**Título do artigo:** Sísifo e o mito do Contrato-Parceria [1]

**Autor:** João Morais Mourato

**Filiação institucional:** Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa

**E-mail:** joao.mourato@ics.ul.pt

**Palavras-chave:** Crise, União Europeia, políticas públicas, cultura institucional.

Sísifo desafiou os deuses e por tal foi condenado a indefinidamente empurrar uma pedra até ao topo da montanha, só para a ver rolar para baixo novamente. Independentemente da falta de sentido da tarefa, repete-a incessantemente dia após dia. Neste texto, o lugar de Sísifo é tomado pela administração pública portuguesa, que empurra do sopé (teoria) da montanha da mudança de cultura institucional a pedra da coordenação e cooperação para a ver cair ao atingir o cume (prática). Incessantemente. Iremos explorar esta ideia com base no atual contexto de crise, nalgumas premissas-chave da sua dinâmica de evolução e no desafio à adaptação e mudança de cultura institucional que a figura do contrato-parceria, central ao futuro Quadro Estratégico Comunitário 2014-2020, representa.

Ao escrever-se, no futuro, a História de Portugal da segunda década do séc.XXI será inevitável não a ancorar em torno da palavra crise, da desconstrução dos processos que a originaram e dos seus impactes. A narrativa interpretativa deste período construir-se-á a partir das relações causais que emergiram no contexto do que poderemos denominar como rede de sub-crisis interdependentes: a crise do setor financeiro, a falência do presente paradigma de desenvolvimento socioeconómico das economias ocidentais, a incapacidade política de mobilização e contraposição de soluções, a crise das instituições, a crise social, etc.

Não é original este argumento, na medida em que a história das crises cíclicas que pautaram a evolução das economias ocidentais no séc.XX assenta numa rede complexa de fatores interdependentes. As múltiplas teorizações sobre as origens, dinâmicas de evolução e “soluções” para as crises do séc.XX centram-se no entendimento do papel de cada peça constituinte na sua gênese e evolução. Na análise da lógica causa-efeito sobre a emergência das crises podemos estabelecer diferentes premissas. Destaquemos três.

Primeiro, devido à complexa interdependência entre fatores que caracteriza uma crise, um fator que emerge durante a mesma provocado por uma sub-crise pode, ele próprio, provocar outra sub-crise. Ou seja, qualquer fator analisado pode ser simultaneamente efeito e causa de parte da crise, contribuindo para a sua propagação. Veja-se, em Portugal, a paradigmática redução do número de ministérios na orgânica do XIX Governo Constitucional, assente numa lógica de resposta à sub-crise do sobredimensionamento da administração pública e como essa medida contribui para a sub-crise de coordenação e articulação interministerial das políticas públicas que visam mitigar os efeitos negativos da crise.



Segundo, a crise necessita de um catalisador. Os factores conducentes à crise podem evoluir no tempo sem provocar uma situação de rutura agravando sub-crisis existentes ou gerando novas. O pedido de ajuda externa e o assinar do programa de assistência com a Troika é o catalisador da presente crise.

Terceiro, o fim da crise não significa o fim de todas as sub-crisis. Assumamos auspiciosamente que a presente tendência de desenvolvimento socioeconómico em Portugal se inverterá no decorrer desta década. Assumamos que a crise terá um “fim”. Tal não implica que as diferentes sub-crisis que a originaram, que a potenciaram ou que no seu decorrer surgiram, terminem também. No caso do objeto principal deste texto, o fim da crise, como a entendemos, não significa que a sub-crise das instituições termine. De facto redimensionar ou reconfigurar a administração pública não significa mudança de cultura institucional e dinâmica de funcionamento. Ora, uma melhor capacidade de coordenação, adaptação, transparência e aprendizagem institucional não inibe uma crise futura, contudo é estruturalmente imprescindível para mitigar os seus efeitos negativos.

Como/quando se muda então uma cultura institucional? Em Portugal, uma das principais, senão a principal, janela de oportunidade para tal, contornando a inércia, deliberada ou não, dos decisores políticos, tem sido o processo de europeização. Através do mimetismo forçado, resultado da lógica de adaptação em conformidade com as diretivas comunitárias, ou da dinâmica de apropriação voluntária e de transferência de know-how através dos processos de socialização dos quadros técnicos e dirigentes da administração pública nas redes e instituições europeias, é inegável a influência, nem sempre positiva, da União Europeia (UE) na evolução da cultura institucional da administração pública.

É agora, em plena crise, que sub-repticiamente se abre novamente essa janela. A UE assume no desenrolar desta crise um papel muito particular. Se por um lado integra a Troika, condicionando as opções do Governo Português em termos de estratégia de desenvolvimento socioeconómico, por outro visa auxiliar os estados-membros através da reprogramação dos fundos estruturais, nomeadamente através: do aumento das taxas de financiamento aos países nalguns casos, Portugal inclusive, até 95%, de forma a permitir uma injeção financeira em setores onde possa ser rapidamente absorvida; da utilização combinada de diferentes fundos; (iii) da transferência de recursos entre diferentes instrumentos. Estas são as principais linhas que orientam a renegociação do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) cuja proposta o Governo recentemente entregou à Comissão Europeia para apreciação.

Igualmente importante, como potencial contributo para a saída da atual crise, é a negociação do Quadro Estratégico Comum 2014-2020 (QEC)[2], que decorre até meados de 2013, até agora inexplicavelmente longe do radar dos media nacionais. É no QEC que reside a janela de oportunidade para a mudança de cultura institucional que referimos. No QEC as disposições da Comissão requerem que todos os estados-membros estabeleçam um contrato-parceria com intervenientes-chave, autoridades regionais, locais, parceiros económicos e sociais e a sociedade civil.

Centrada num Código Europeu de Conduta sobre Parcerias, a ênfase nas parcerias, indissociável da governação multinível em que a UE assenta, visa corrigir os problemas que se perpetuam na aplicação dos fundos estruturais[3]: excessiva centralização do processo de decisão ao nível dos estados-membros; falta de transparência nos processos decisórios; falhas persistentes de coordenação, capacitação e comunicação. Contudo, a Comissão reconhece[4] que as diferentes culturas políticas e arquiteturas institucionais dos estados-membros poderão ser um potencial entrave à disseminação do



princípio da parceria, embora essa situação dependa muito da competência técnica e das dinâmicas de capacitação dos parceiros.

Em suma, o contrato-parceria coloca a administração pública portuguesa perante mais uma janela de oportunidade para a mudança de cultura institucional. Centrais ao contrato-parceria são os princípios da cooperação e da coordenação institucional, cuja falta é crítica recorrente à administração pública nacional. Tal como Sísifo, a pedra será empurrada até ao topo da montanha. A condição de estado-membro da UE e a obrigação de assinar o contrato-parceria nacional garantem-no. Mas, e depois? Nada há a auspicar de positivo presentemente. Se tomarmos por medida a forma como a renegociação do QREN decorreu, a ideia de parceria é algo alienígena ao atual Governo. A comunicação e a transparência do processo foram sofríveis, e não podemos afirmar que tenha havido com os parceiros económicos, sociais e da sociedade civil qualquer discussão. Sísifo terá que descer novamente a montanha.

### Notas

[1]Esta reflexão resulta da participação na sessão de encerramento do ciclo Políticas Públicas e Território em 2014-2020 que decorreu no ICS-UL entre Maio e Julho de 2012. Todas as sessões disponíveis em: <http://www.ics.ul.pt/instituto/>.

[2][http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_p art1\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_p art1_pt.pdf).

[3][4][http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/sw d\\_2012\\_106\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/sw d_2012_106_pt.pdf).