GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PORTUGAL:

FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCETUAIS

SUSANA MONTEIRO E ANA HORTA

COORDENAÇÃO: ANTÓNIO SAMPAIO RAMOS E NUNO ROMÃO

COLEÇÃO POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

WORKING PAPER Nº 03

AD&C
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.

UNIDADE DE POLÍTICA REGIONAL
NÚCLEO DE ESTUDOS E POLÍTICAS TERRITORIAIS
MARÇO, 2018

COLEÇÃO POLÍTICAS E TERRITÓRIOS

A *Coleção Políticas e Territórios* foi concebida com a finalidade de, no âmbito das competências da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., contribuir para o debate público em torno das questões do desenvolvimento económico, social e da coesão territorial e sobre o papel que as políticas públicas desempenham neste processo, apoiadas ou não pelos fundos europeus.

Este contributo consubstancia-se na produção de dois tipos de publicações distintos – *Working Papers* e Cadernos Temáticos – que visam aprofundar e divulgar o conhecimento produzido na AD&C sobre temas concretos nos quais as Unidades ou Núcleos da AD&C têm manifesto interesse.

> Os ***Working Papers*** são um *output* de investigação e de reflexão estruturada que procura apresentar resultados preliminares de estudos em curso ou pistas para investigações futuras. Estes estudos podem ter um acompanhamento ao longo do tempo, dando origem a novos desenvolvimentos e/ou atualizações.
>
> Os **Cadernos Temáticos** são um *output* de análise técnica. Destinam-se a efetuar uma abordagem pontual, descodificada e circunstanciada a um determinado tema.

Em função dos objetivos a que se propõem, estas publicações dirigem-se preferencialmente aos *stakeholders*, internos e externos, da AD&C designadamente governos e autarquias locais, entidades das administrações central, regional e local, bem como associações e outras organizações representativas dos vários setores da economia e sociedade portuguesas. Neste contexto afiguram-se, ainda, como particularmente relevantes as sinergias com a academia, *think thanks* e outras estruturas de produção de conhecimento, nacionais e internacionais.

Comentários sobre esta Coleção e os seus *Working Papers* e *Cadernos Temáticos* são bem-vindos e podem ser enviados para politicaseterritorios@adcoesao.pt, ou por correio para AD&C, Avenida 5 de outubro nº 153, 1050-053 Lisboa, Portugal.

http://www.adcoesao.pt/content/estudos-e-working-papers

Disclaimer

As ideias expressas pelos autores são da sua inteira responsabilidade e não representam necessariamente as posições da instituição.

The views expressed on this paper are the sole responsibility of the authors and not necessarily reflect those of their home institution.

ISBN: 978-989-54083-5-1

GOVERNANÇA MULTINÍVEL EM PORTUGAL:

FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCETUAIS

RESUMO

A Política de Coesão constitui, desde a reforma dos fundos estruturais em 1988, um dos principais impulsionadores de novas experiências de governança pública em Portugal. A centralidade da dimensão regional nesta relevante política europeia favoreceu a emergência de novos palcos regionais de políticas públicas o que implicou, necessariamente, a reponderação dos atores envolvidos no desenho, operacionalização e avaliação das políticas e dos serviços públicos.

Neste contexto, ganharam relevância político-administrativa e abrangência temático-setorial as entidades intermunicipais que assumem atualmente dois tipos de configuração: as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. A estas entidades cabe exercer as responsabilidades e funções transferidas da administração pública central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram. O processo de transferência de competências do nível central da administração para as regiões é operacionalizado mediante mecanismos de contratualização (setorial ou territorial) e de descentralização por via legislativa.

Este é um processo inacabado que está no centro da agenda política nacional na atualidade. Qual o melhor modelo de delegação a prosseguir? Que tipo de funções e responsabilidades devem ser delegadas? Para que territórios e sob que formato institucional? Qual a melhor escala para a implementação da política ou provisão do serviço público? Qual o mecanismo de governança mais adequado? A resposta a estas questões não pode perder de vista o quadro Constitucional do país assim como o objetivo último de qualquer Estado democrático: o desenvolvimento da sua economia, a melhoria do bem-estar das suas comunidades e a coesão do território como um todo.

A experiência portuguesa de transferência de competências para entidades intermunicipais e para os municípios configura um modelo típico de governança multinível, seguindo assim muitas das experiências europeias ocorridas tanto em Estados unitários (como é o caso do Estado português) como em Estados federais.

O presente *working paper* é o primeiro de um conjunto de dois *papers* que visam dar conta da experiência nacional de transferência de competências do nível central de governo para as entidades intermunicipais (NUTS 3) e para os municípios. A lógica desta reflexão segue a estrutura clássica da investigação científica: estabilização dos fundamentos concetuais (presente *working paper*), descrição do objeto de investigação e respetiva análise empírica (segundo *working paper*, sobre o modelo de delegação, na sua dupla vertente legislativa e contratual, com a análise dos pontos fortes e oportunidades de melhoria do processo de delegação).

Palavras-chave: Governança pública, governança multinível, governo, contrato, descentralização.

Códigos JEL: H1, H7, R1

MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN PORTUGAL:

THEORETICAL AND CONCEPTUAL APPROACHES

ABSTRACT

Since the reform of the Structural Funds in 1988, Cohesion Policy has been one of the main drivers of new experiences of public governance in Portugal. In fact, the centrality of the regional dimension in this important European policy has stimulated the emergence of new regional public policy arenas, which necessarily implies the re-weighting of the actors involved in the design, operationalization and evaluation of policies.

Therefore, inter-municipal entities have gained political-administrative relevance and a thematic-sectorial coverage, currently assuming two types of configuration: metropolitan areas and intermunicipal communities. These entities are responsible for exercising the attributions transferred by the central public administration and the joint exercise of the powers delegated by the municipalities that comprise them. The delegation process from the central level of administration to the regions is operationalized through contractualisation and legislative decentralization mechanisms.

This ongoing process is in the epicenter of the current national political agenda. What is the best model of transfer to pursue? What kind of institutional roles and responsibilities should be delegated? For what territories and institutions? What is the best scale for implementing the policy or provide the public service? What is the most appropriate governance mechanism? The answer to these questions must not lose sight of the constitutional framework of the country as well as the ultimate objective of any democratic state: the development of its economy, the improvement of the well-being of its communities and the cohesion of the territory as a whole.

The Portuguese experiences of transferring competences to intermunicipal entities and to municipalities constitute a typical model of multilevel governance, following many of the European experiences that have occurred both in unitary states (as in the case of the Portuguese State) and in federal states.

This working paper is the first of a set of two papers aimed to systematize and understand the national experience of delegating competences from the central level of government to the inter-municipal entities (NUTS 3) and the municipalities. The logic of reflection follows the classical structure of a scientific research: definition of the conceptual framework (this working paper), description of the object of research and the correspondent empirical analysis (second working paper, on the delegation model, both in its legislative and contractual aspects, with the analysis of the strengths and opportunities for delegation process improvement).

Keywords: Public governance, multilevel governance, government, contract, decentralization.

JEL Codes: H1, H7, R1

ÍNDICE

RESUMO 3
ABSTRACT 4
INTRODUÇÃO 6
1. GOVERNANÇA PÚBLICA 7
2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL 11
3. A TEORIA DA AGÊNCIA E O NOVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO 16
4. O CONTRATO COMO A ESSÊNCIA DA DELEGAÇÃO 23
5. AS FALHAS DA GOVERNANÇA PÚBLICA 27
6. PISTAS PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS 29
REFERÊNCIAS 30

INTRODUÇÃO

A reflexão teórica agora apresentada constitui a primeira peça de um conjunto de dois *working papers* cujo objetivo é o de sistematizar e compreender empiricamente a experiência portuguesa de delegação[1] de competências entre o governo central e as entidades intermunicipais, num quadro de governança multinível. A compreensão destas experiências exige um primeiro momento de reflexão e estabilização concetual, objetivo do presente *working paper*.

Assim, no capítulo 1 procede-se à clarificação do debate em torno do conceito de governança pública, enquanto construto teórico que permite captar as grandes transformações institucionais ocorridas nos Estados europeus, a partir do último quartel do século XX. Estas transformações são tributárias de mudanças sociopolíticas, económicas, demográficas e tecnológicas que, ocorrendo em simultâneo, exigiram uma profunda reorganização dos governos e das suas administrações públicas.

Atendendo a que uma das reformas com maior alcance no contexto europeu foi a rearticulação vertical de relações intergovernamentais, em larga medida tributária dos estímulos induzidos pela Política de Coesão, procede-se no capítulo 2 a uma incursão teórica pelo conceito de governança multinível, entendido enquanto uma especificidade do conceito mais abrangente de governança pública.

Assumindo a delegação de competências da administração central para as entidades intermunicipais e para os municípios como um tipo específico de relação *top-down*, convoca-se para o debate teórico os contributos do novo institucionalismo económico, com particular destaque para a teoria da agência (uma das suas escolas mais relevantes) a par das teorias dos custos de transação e dos direitos de propriedade sistematizados no capítulo 3.

De acordo com a teoria da agência, a delegação é essencialmente uma questão contratual, pelo que se procede a uma breve discussão da teoria dos contratos no capítulo 4, sublinhando a importância dos contratos enquanto instrumento facilitador de diferentes formas de delegação, cooperação e controlo entre principais e agentes.

No capítulo 5 chama-se a atenção para alguns dilemas, nomeadamente políticos, éticos e operacionais, que as abordagens de governança multinível levantam aquando da sua aplicação prática, não constituindo uma panaceia para a solução de todos os problemas das burocracias hierarquizadas e dos monopólios sobre as políticas e os serviços públicos.

Por último, no capítulo 6 lançam-se as principais questões que orientarão o segundo *working paper* sobre governança multinível em Portugal.

[1] O termo delegação é utilizado neste *working paper* para descrever as situações através das quais o governo central atribui a implementação de uma política ou a provisão de um serviço público a um governo subnacional. Por conseguinte, inclui os conceitos de devolução, desconcentração, descentralização e delegação por via contratual.

1. GOVERNANÇA PÚBLICA

O conceito de governança pública, apesar de amplamente divulgado e utilizado nos mais diversos *fora* políticos e académicos, permanece ainda hoje um conceito por estabilizar, impreciso e que não colhe unanimidade entre os diferentes autores (Bovaird, 2005; Pierre e Peters, 2000; Stoker, 1998; Rhodes, 1996).

O conceito tem assumido várias especificidades desde a sua emergência no último quartel do século XX podendo ser utilizado, tal como afirma Rhodes (1996) em vários contextos: 1) estado mínimo; 2) governança empresarial; 3) nova gestão pública; 4) 'boa governança'; 5) sistema socio-cibernético; 6) redes auto-organizadas. Importa, ainda, sublinhar que apesar da multiplicidade de definições, é possível encontrar um 'mínimo denominador comum', segundo o qual a governança diz respeito ao desenvolvimento de estilos de governo nos quais as fronteiras intra e inter setores público e privado se esbateram (Stoker, 1998). De facto, num tempo de problemas complexos, poderes dispersos e recursos escassos, os mecanismos tradicionais de poder tornaram-se progressivamente obsoletos e desadequados à sociedade fluída, volátil e líquida (Bauman, 2000) do século XXI, dando lugar a formas mais interativas, negociais e, por vezes, informais, de atuação.

Atendendo a este princípio de base, é claro que governança e governo (palavras com a mesma raiz etimológica) não têm o mesmo significado (Rhodes, 1996; Peters, 2000; Rosenau *cit in* Banche e Flinders, 2004a, Banche e Flinders, 2004). A teoria política anglo-saxónica utiliza o termo 'governo' para nomear as instituições formais do Estado que, podendo utilizar o seu poder coercivo e autoritário (legítimo e único), têm por missão manter a ordem pública e orientar a ação coletiva (Stoker, 1998).

É igualmente claro que governança e governação não representam a mesma realidade. O termo governação reporta-se à execução da ação governativa (e, portanto, encontra os seus limites na esfera pública) enquanto o conceito de governança enquadra realidades mais abrangentes que extrapolam as fronteiras públicas, envolvendo as relações institucionais entre o Estado, a sociedade civil e os indivíduos (Filipe *et al*., 2004; Pierre e Peters, 2000). Conclui-se, assim, que o conceito difere e transcende os padrões tradicionais de ação governativa na medida em que sublinha: 1) as alterações no elenco de atores intervenientes na formulação e provisão de políticas e serviços públicos; 2) a existência de uma nova divisão do trabalho entre organizações que operam em diferentes níveis e setores (Peters e Pierre *cit in* Banche e Flinders 2004a; Anheier, 2013). Neste sentido, o conceito de governança pública afigura-se mais adequado à realidade social, económica e política atual na medida em que é um conceito mais amplo do que os de governo e de governação, sendo capaz de captar a multiplicidade de estruturas e processos de interação entre os atores envolvidos na gestão do ciclo da política pública.

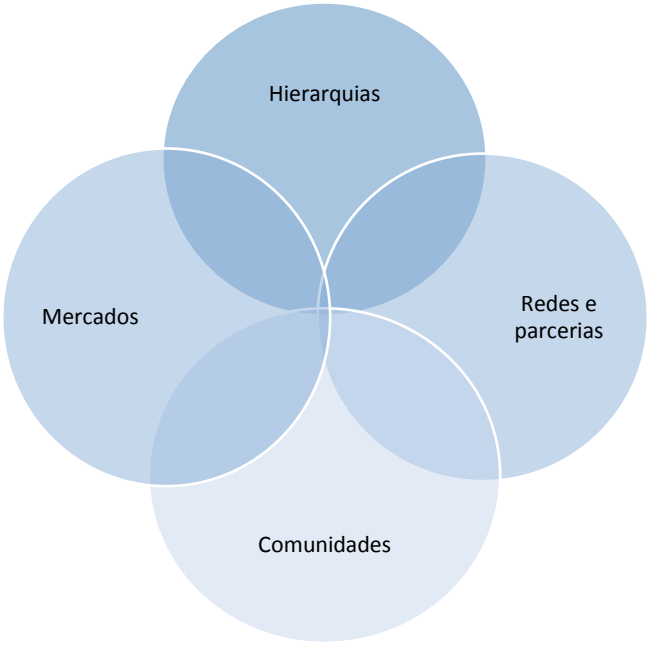
A governança pública é um conceito igualmente distinto da ideia de administração pública que nasce e se consolida, juntamente com a expansão dos Estados de Bem-Estar, no período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e as crises petrolíferas da década de 70 do século XX (Peck e Dickinson, 2008). Com as críticas de ineficiência a um modelo administrativo excessivamente hierarquizado, fortemente consumidor de recursos públicos e pouco ajustado às reais necessidades e expectativas dos cidadãos, surgiu na década de 80 a intensão de introduzir estratégias de gestão diferentes, inspiradas nas práticas do setor privado (Peters, 1993).

Nasceu assim um quadro teórico designado por nova gestão pública impulsionado pelas ideologias políticas neoliberais que à data dominavam muitos governos ocidentais e para as quais "… *government is not the solution to our problem, government is the problem*" (Ronald Reagan, 20 de janeiro de 1981, discurso de tomada de posse). Tendo por base este quadro teórico, começaram a surgir as primeiras experiências de provisão de serviços públicos por entidades privadas (com e sem fins lucrativos) através de mecanismos de contratação. Foi também o momento em que o governo se tornou mais fragmentado e em que alguns serviços públicos (e necessariamente os respetivos funcionários) foram esvaziados das suas funções (Skelcher, 2000). Com esta fragmentação e desconcentração intra-Estado e a emergência de novos atores satélite à estrutura governamental, os processos de interação e interdependência proliferaram e complexificaram-se. Surgiu assim o conceito de rede o qual representa para autores como Rhodes (1996) a solução para as deficiências e limitações das hierarquias e dos mercados e, para Castells (2007), o novo paradigma da sociedade informacional do século XXI.

A questão dos atores e do papel do ator-Estado tornou-se central tendo suscitado visões diferentes sobre o conceito de governança: às que defendem a centralidade do Estado (Pierre e Peters, 2000) opõem-se as que afirmam a superioridade das redes interorganizacionais (Rhodes, 1996) e das comunidades (Bowles e Gintis, 2002) na solução dos problemas coletivos complexos que marcam as sociedades atuais.

No entanto, a observação das várias experiências ao nível dos Estados-nação demonstra que não existe, na realidade, uma abordagem única nem superior, mas antes combinações múltiplas de várias estruturas e processos. Aliás, é precisamente nestas combinações múltiplas que reside o interesse do estudo da governança pública. As hierarquias mantêm-se ativas convivendo com práticas de nova gestão pública e de envolvimento de atores por via de redes e de outras arquiteturas institucionais (figura 1), mais ou menos informais, em todas as fases do ciclo da política pública (Berkel, Graaf e Sirovátka, 2011; Pierre e Peters, 2000).

Figura 1: Estruturas de governança pública



Fonte: Adaptado de Pierre e Peters, 2000.

Mas o que constitui a essência do conceito de governança pública?

Diversas organizações internacionais e investigadores de áreas distintas do conhecimento têm proposto as suas definições de governança pública. Da análise da literatura sobre o tema conclui-se pela existência de definições que realçam a dimensão estrutural do conceito e outras que destacam a sua dimensão processual (Kooiman, 1993; Pierre e Peters, 2000).

O Banco Mundial (World Bank Group, 1992), inspirado na sua experiência de financiamento de programas e projetos em países em desenvolvimento propôs, no início dos anos 90 do século XX, um conceito de governança que remete para a forma como o poder é exercido na gestão dos recursos socioeconómicos de um país com vista à promoção do seu desenvolvimento.

A OCDE definiu governança como o exercício da autoridade política, económica e administrativa necessária para gerir os assuntos de uma nação. Esta definição foi posteriormente clarificada, entendendo-se por governança pública as combinações formais ou informais que determinam o modo como as decisões públicas são tomadas e as ações públicas implementadas, no quadro dos valores constitucionais de um país e com o objetivo de dar resposta a problemas e ambientes em mudança (OECD, 2007; 2011). Esta definição é, ainda, complementada com a de 'boa governança' (versão normativa do conceito) que remete para a qualidade do exercício da autoridade, designadamente em matéria de participação, transparência, prestação de contas, eficácia, equidade, etc.. A Comissão Europeia partilha destes princípios de 'boa governança' referindo-os explicitamente no livro branco sobre governança europeia (COM(2001) 428 final, de 25 de julho de 2001): abertura e maior transparência das instituições europeias; participação dos cidadãos na elaboração e na aplicação das políticas; responsabilização e clarificação do papel de cada interveniente no processo de decisão; eficácia das decisões; e coerência entre as políticas.

Enderlein *et al*. (2010) avançaram com uma definição abrangente de governança enquanto conjunto das regras e regulamentos, processos e estruturas, mobilizados à luz de um dado problema público e trazidos para a arena pública por diferentes atores institucionais. Kooiman e Jentoft (2009) apresentaram uma proposta igualmente ampla, propondo um modelo teórico bipartido em governança de primeira e de segunda ordem, onde a primeira traduz a dimensão processual da tomada de decisão e da legitimidade para o fazer; e a segunda remete para a dimensão estrutural e institucional da implementação das decisões.

Kohler-Koch (1999) explorou sobretudo a dimensão processual da governança, designadamente no que diz respeito à tomada de decisão. Para o autor a governança traduz a forma como as necessidades, preferências e expectativas necessariamente diferentes (e até divergentes) de indivíduos e organizações são trazidas para a agenda pública e traduzidas em escolhas políticas efetivas (processo enquanto tomada de decisão). O autor sublinha ainda a importância de garantir que os atores estão alinhados com estas decisões no sentido de as cumprir integralmente (processo enquanto orientação/acompanhamento dos atores nomeadamente na implementação das políticas e na provisão dos serviços públicos).

Outros autores sublinharam a importância dos sistemas de regras e valores partilhados que formatam a ação dos atores, posicionando o conceito de governança numa perspetiva claramente institucional. Neste sentido reconhecem e estudam os vários ideais-tipo de estruturas de governança como as hierarquias, as redes, os mercados e as comunidades, bem como as combinações possíveis entre elas (Pierre e Peters, 2000; Rhodes, 1996; Etzioni, 1995).

Sintetizando os vários contributos identificados na literatura, considera-se governança pública o conjunto dos processos e das estruturas (formais e informais) de atuação do governo e das suas agências que, juntamente com outros atores (públicos e privados) dos quais é operacionalmente autónomo, mas estruturalmente interdependente, empreende novos mecanismos de orientação e gestão do sistema de ação coletivo (Peters, 2000). Estes processos

e estruturas não existem ao arrepio da legalidade e do quadro de valores constitucionalmente consagrados em cada país (OECD, 2011).

Esta definição encerra em si dinâmicas de deslocação do poder do Estado em duas direções distintas não mutuamente exclusivas: rearticulação vertical de relações intergovernamentais e reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do setor privado (Kersbergen e Waarden, 2004; Kettl, 2002).

- A deslocação vertical acontece tanto no sentido ascendente, materializada na transferência de alguns poderes executivos, regulatórios e judiciais para instâncias supranacionais (e.g. Comissão Europeia); como no sentido descendente operacionalizada através da delegação de competências e responsabilidades dos governos nacionais para os governos sub-regionais, por via legislativa ou contratual.
- A deslocação horizontal de poder, de dentro para fora, tem favorecido a emergência de um conjunto muito significativo de novos movimentos sociais e de novas organizações que, não sendo parte integrante do aparato governamental, estão cada vez mais envolvidos no ciclo da política pública, designadamente na implementação das políticas e na provisão dos serviços públicos, não perdendo de vista o seu papel cada vez mais relevante na definição das agendas políticas.

A análise dos vários tipos de deslocação de poder está enquadrada numa perspetiva analítica claramente centrada no Estado (Pierre e Peters, 2000) enquanto ator que durante décadas foi o detentor monopolista de um vasto conjunto de políticas e serviços públicos e que recentemente, após o reconhecimento das suas limitações face a um contexto em permanente mudança, decidiu encetar estratégias de envolvimento de outros atores no ciclo da política pública de modo a dar resposta a problemas cada vez mais complexos e a um elevar das exigências dos cidadãos face à qualidade da ação governativa em geral (OECD, 2009).

Tal não significa afirmar a perda de centralidade do Estado, como é avançado por alguns autores (Weber e Khademian, 2008). Os dados mais recentes sobre a despesa pública em percentagem do PIB e sobre o emprego público nos Estados-Membros da OCDE sustentam a tese de que os governos continuam a ser atores centrais no panorama institucional das sociedades modernas (OECD, 2017). Em 2015, a média do emprego público em percentagem do emprego total na OCDE era de 18,1% e a média da despesa pública em percentagem do PIB de 40,9%. No caso do emprego público verifica-se mesmo um ligeiro crescimento face a 2007, ano em que o indicador se cifrava nos 17,9%[2].

Pierre e Peters (2000) argumentam que os processos de deslocação de poder não traduzem um afastamento do Estado do centro nevrálgico da política pública. Autores como Marinetto (2003) e Capano (2011) seguem o mesmo argumento, defendendo que esta deslocação de poder não deve ser entendida como uma paralisação ou reversão da presença do Estado, mas antes como uma forma mais suave de manter o controlo, ou até mesmo de reforçá-lo, por via de instrumentos menos coercivos e autoritários (que, no entanto, nunca foram suprimidos, mantendo-se como o último dos recursos, mas ainda assim como um recurso).

Seguindo esta perspetiva que estabiliza como ponto de partida da análise o Estado e as suas funções, importa compreender como é que o faz e que estruturas cria para o fazer. Uma das formas mais discutidas na literatura sobre esta matéria reside nas estratégias que os governos centrais e as suas administrações públicas encetaram no sentido de delegar competências, responsabilidades e autonomias a outros níveis de governo supra e infranacionais.

[2] Este crescimento não contabiliza o número de trabalhadores que prestam serviços públicos por via de contratos de *outsourcing*.

2. GOVERNANÇA MULTINÍVEL

O conceito de governança multinível (MLG[3]), inicialmente avançado por Gary Marks em 1992 no âmbito dos estudos sobre integração europeia, representa uma tentativa de compreender o desenvolvimento de formas de governança através de diferentes níveis territoriais, tendo captado a atenção de políticos e académicos para além das fronteiras europeias (Piattoni, 2016). Pode, assim, ser considerado uma especificidade do conceito de governança pública.

A MLG pertence a uma segunda fase de estudos teóricos sobre a integração europeia. Nesta fase a investigação muda o foco de análise de uma reflexão tendencialmente organizacional para o domínio mais amplo do processo relacional entre a União Europeia (UE) e os vários sistemas políticos dos seus Estados-Membros. Neste contexto as fronteiras entre domínio interno e domínio europeu das políticas públicas têm sido progressivamente atenuadas.

Segundo uma visão europeia do processo de MLG, esta pode ser definida como um sistema de "negociação contínua entre os governos alojados em vários níveis territoriais" (Marks, 1993 *cit in* Daniell e Kay, 2017) onde a autoridade não está dispersa apenas verticalmente entre os níveis de administração, mas também horizontalmente entre diferentes esferas de influência incluindo atores não-governamentais, mercados e sociedade civil (Banche e Flinders, 2004a). Assim definida, a MLG assenta no princípio da subsidiariedade, evitando não só que as decisões se concentrem apenas num nível de poder, mas também que as políticas sejam implementadas num nível de territorial e institucional desadequado. Tal implica necessariamente a partilha de responsabilidades entre os diferentes níveis de poder e a participação alargada dos principais *stakeholders* na gestão do ciclo da política pública (através de mecanismos como as consultas públicas).

A criação daqueles sistemas de negociação contínua é tributária, em larga medida, dos estímulos induzidos pela Política de Coesão, sobretudo após a sua reforma de 1988. Desde esta data, a Política de Coesão tem vindo a estimular, não só por via do financiamento, mas também por via das orientações regulamentares associadas e das iniciativas (europeias e bilaterais) de partilha de experiências, a emergência de novas arenas de mobilização política (*politics*), de gestão de políticas públicas (*policies*) e de criação de estruturas intermédias de governo (*polity*) (Piattoni, 2016). Estas novas arenas públicas implicaram, por sua vez, o envolvimento ativo de atores regionais tornando-se progressivamente estruturas de governo cada vez mais relevantes (Bullmann, 1994; Jeffery, 1997b *cit in* Piattoni, 2010). No caso português a criação de um terceiro nível de administração com a generalização das entidades intermunicipais constitui a forma legal[4] e institucional como o país deu resposta a este tipo de desenvolvimentos (o tema será aprofundado no segundo *working paper*).

Estes novos palcos públicos suscitam dois tipos de desafios sobre os quais está focado o conceito de governança multinível – a rearticulação vertical das relações intergovernamentais e a reconfiguração horizontal das relações com atores da sociedade civil e do setor privado – não sendo ainda hoje evidente como é que a MLG deve ser organizada.

[3] A sigla MLG corresponde à versão inglesa do conceito de governança multinível (*multi-level governance*), sendo aqui utilizada atendendo à sua utilização generalizada nos textos académicos e institucionais consultados.

[4] A Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. Esta Lei surge na sequência do quadro legislativo criado em 2008 (Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto e Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de abril) que redesenhou o âmbito territorial das entidades intermunicipais e estabeleceu o atual quadro institucional que compõe o modelo de governança multinível em Portugal Continental.

Hooghe e Marks (2003) propõem dois tipos-ideais (I e II) de organização da governança multinível e que embora pareçam contrastantes num primeiro momento são efetivamente complementares acontecendo não raras vezes em simultâneo (quadro 1).

- O tipo I compreende as interações e partilha de competências entre o governo central e os governos subnacionais não sobrepostos. Os Estados federais constituem um exemplo deste tipo de MLG, assim como o municipalismo em Portugal.
- O tipo II abrange um quadro de trabalho mais complexo e fluído de inúmeras jurisdições (muitas vezes setoriais e com geometrias territoriais distintas). A governança do tipo II emerge da necessidade da implementação de políticas específicas definidas nos quadros legais das jurisdições do tipo I, principalmente quando estas não podem ser concretizadas de forma eficaz e/ou eficiente pelas estruturas governativas tradicionais (no caso português, o governo nacional e as autarquias locais). A existência de regiões urbanas funcionais constituem um exemplo deste tipo de governança.

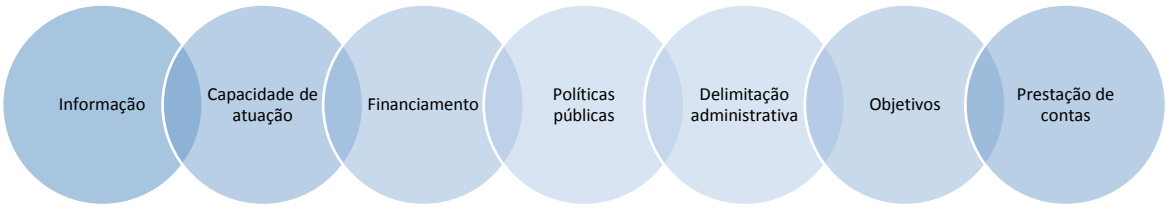
Quadro 1. Ideais-tipo de governança multinível

Tipo I	Tipo II
Jurisdições com propósitos gerais.	Jurisdições com propósitos específicos.
Membros não intercetados.	Membros intercetam-se.
As jurisdições são organizadas com um número limite de níveis.	Não existe um número limite de níveis na jurisdição.
Sistema com uma arquitetura pré-definida.	O sistema tem um *design* flexível.
Jurisdições duradouras.	Jurisdições temporárias (apenas o tempo necessário).

Fonte: Adaptado de Hooghe e Marks, 2003.

Estas dúvidas decorrem, entre outros fatores, de um conjunto de lacunas que ainda estão por colmatar e que foram sistematizadas por Charbitt (2011) no seu trabalho seminal sobre os sete *gaps* da governança multinível (figura 2).

Figura 2: Sete *gaps* da governança multinível



Fonte: Charbit, 2011.

O modelo de análise desenvolvido por Charbit (2011) que tem por base o modelo inicialmente desenvolvido pela autora juntamente com Michalun (Charbit e Michalun, 2009) assume como governança multinível o quadro de relações que se estabelecem entre atores públicos situados

em diferentes níveis administrativos. Estamos, assim, no âmbito estrito das relações intergovernamentais. Para a autora existem sete *gaps* dominantes que questionam a MLG, designadamente no que diz respeito aos atores públicos, e que devem ser tidos em conta numa fase inicial de diagnóstico do quadro institucional público (níveis central e regional/local), com o objetivo de compreender em que medida estão reunidas as condições para a implementação de um modelo de governança multinível.

Charbit (2011) propõe a análise de assimetrias de informação (quantidade, qualidade, tipo) entre diferentes atores, bem como o teste à sua capacidade de atuação (científica, técnica e infraestrutural), em particular na conceção de estratégias de intervenção pública adequadas. Considera, igualmente, relevante analisar a estabilidade e suficiência das fontes de financiamento, nomeadamente na sua relação com as competências e responsabilidades acometidas a cada ator. A fragmentação setorial das políticas públicas, o ajuste territorial das mesmas face às delimitações administrativas previamente definidas e a compreensão das diferentes racionalidades envolvidas no ciclo da política pública e a forma como originam ou bloqueiam objetivos convergentes, constituem outros aspetos relevantes no modelo de Charbit (2011). Por último a autora chama a atenção para a necessidade de ter sempre em linha de conta a análise da transparência das práticas de governança segundo uma lógica de prestação de contas que, tal como muitos autores apontam, constitui recorrentemente uma fragilidade da governança pública em geral, e da MLG em particular.

Todos os países são confrontados com estes desafios na implementação de políticas públicas, principalmente no que diz respeito aos atores públicos, ainda que com as especificidades decorrentes, entre outros aspetos, de regimes de organização político-administrativa historicamente distintos. Detalhando cada um dos *gap*, conclui-se que (Charbitt, 2011):

- Informação – diz respeito às assimetrias de informação (quantidade, qualidade e tipo) entre as diferentes partes envolvidas no processo de delegação entre níveis de governo. A assimetria de informação constitui, a par de interesses e objetivos não convergentes (penúltimo *gap*), os dois pressupostos da teoria da agência como ficará evidente no capítulo seguinte.
- Capacidade de atuação – diz respeito à capacidade científica, técnica e material dos atores, necessária para desenhar estratégias adequadas e implementar as políticas e os serviços públicos que lhes estão acometidos.
- Financiamento – diz respeito à maior ou menor estabilidade e/ou suficiência das receitas, o que poderá prejudicar, na sua ausência, a implementação de políticas e a provisão de serviços públicos.
- Políticas públicas – diz respeito à fragmentação setorial das políticas e serviços públicos, onde cada ministério e agência setorial tem os seus interesses próprios e as suas práticas instituídas.
- Delimitação administrativa – diz respeito aos eventuais desajustamentos entre limites administrativos legal e politicamente instituídos e outras territorialidades (informais, subjetivas e funcionais).
- Objetivos – diz respeito às diferentes racionalidades dos atores envolvidos, o que cria obstáculos à adoção de metas comuns.
- Prestação de contas – diz respeito à necessidade de garantir a transparência das práticas de gestão nos diferentes níveis de governo.

Sendo certo que as práticas de MLG remontam a meados do século passado, mais recentemente, e na sequência das limitações financeiras trazidas pela Grande Recessão de 2008-09 vários países retomaram as reformas da administração pública promovendo um maior

envolvimento dos governos regionais e locais no processo de gestão dos assuntos públicos, através de iniciativas como a regionalização, a reorganização municipal e a descentralização de poderes.

Este novo interesse nas reformas da MLG representa um tipo de governança pública particularmente complexo. Tais reformas são, geralmente conduzidas pelo governo central que precisa de adotar uma abordagem sistemática e integrativa, considerando não só todos os níveis de governo, mas também as suas interações. Por vezes os objetivos das reformas de governança variam (e podem até ser contraditórios) de nível para nível, e de setor para setor de política, consoante o contexto económico, social e orçamental. As reformas tendem a centrar-se em três dimensões principais (figura 3), que estão relacionadas entre si (OECD, 2017):

- Dimensão institucional – nesta dimensão as reformas visam a reorganização de poderes e responsabilidades em todos os níveis do governo, ou seja, (des)centralizando tarefas, recursos humanos e redefinindo as relações entre os diferentes níveis de governo para que sejam criados mecanismos mais eficientes de coordenação verticais e horizontais.
- Dimensão territorial – as reformas nesta dimensão visam reorganizar as estruturas territoriais através da atualização das áreas administrativas e dos limites geográficos dos governos regionais e locais. O principal objetivo passa por alcançar uma combinação adequada entre a capacidade das estruturas subnacionais e as suas responsabilidades num determinado território. Estas reformas territoriais podem abranger os governos subnacionais e o governo central.
- Dimensão da gestão pública – estas reformas visam reestruturar os processos administrativos e executivos dos governos subnacionais com base na melhoria da eficácia, eficiência, qualidade, abertura, transparência dos governos e das administrações públicas (ideais da nova gestão pública). Devido às fortes interações com os processos administrativos subnacionais e centrais, as reformas da gestão pública acabam por ter impacto tanto nos governos centrais como nos subnacionais.

Figura 3: Dimensões das reformas no âmbito da governança multinível

Fonte: Adaptado de OECD, 2017.

Teles (2016), cuja análise coloca o foco nos governos subnacionais, chama a atenção para a profundidade e implicações estruturais destas reformas, advogando não uma reforma, mas uma mudança de paradigma, que inclui a reformulação de estruturas, instituições, papéis, competências e escalas de atuação.

De facto, poder-se-á estar na presença de uma mudança de paradigma na governança pública pois o conceito de MLG difere e transcende os padrões tradicionais de relação intergovernamental. A MLG sublinha:

- As alterações no elenco de atores intervenientes na formulação e provisão de políticas e serviços públicos – ou seja, sublinha a necessidade de envolver atores públicos transnacionais, nacionais e subnacionais e enfatiza o papel de organizações satélite que não são parte integrante do aparato governamental tais como associações, grupos de interesse e entidades privadas com e sem fins lucrativos. Nesta matéria importa sublinhar que muitas destas organizações estão verticalmente estruturadas e operam elas próprias em níveis diferentes (e.g. organizações não governamentais do setor do ambiente) o que introduz um nível acrescido de complexidade ao mosaico de governança.
- Uma nova ordem de processos e relações institucionais complexa, contextualizada e assente numa nova divisão do trabalho entre organizações que operam em diferentes níveis (Peters e Pierre *cit in* Banche e Flinders, 2004a). Neste âmbito tendem a emergir, ainda que ancoradas nos quadros legais e políticos nacionais, novas trocas institucionais *ad hoc* desenhadas de forma diferente para assuntos específicos.

De facto, a MLG afirmou-se nos territórios e, ao serem redistribuídos os poderes entre níveis de governo, provocou acentuadas mudanças na estrutura do Estado moderno deixando espaço para o envolvimento dos atores privados. Esta participação pretende assegurar uma maior proximidade entre o Estado, os cidadãos, as regiões e as comunidades. Os princípios até aqui apontados parecem ser alvo de consenso geral, mas a sua aplicação reveste-se de limitações de natureza diversa, como discutido no capítulo 5.

Por agora sinalizam-se duas dificuldades, a primeira das quais relativa à possibilidade real de obter ganhos de eficiência líquidos com as arquiteturas de MLG, atendendo à maior dispersão e densidade de atores envolvidos no processo de gestão do ciclo da política pública. Uma das respostas encontradas no plano subnacional prende-se com a criação de estruturas de cooperação intermunicipal que, no caso português, assumem a forma de entidades intermunicipais.

Esta cooperação pode ser voluntária ou imposta pelo governo nacional. Uma das razões mais óbvias para a cooperação entre governos subnacionais prende-se com os ganhos de escala, de poder negocial e de congregação de recursos para prestar serviços comuns ou cumprir obrigações formais que podem ser partilhadas (ou seja, sobretudo ganhos em matéria de custos de produção). Porém este não é um simples processo de escolha, implica um complexo e por vezes longo percurso de negociação entre pares, e entre estes e outros atores privados que gravitam em torno dos governos regionais e locais, com os inerentes custos de transação.

A segunda dificuldade é de ordem política. Tal como já ficou claro, a relação entre os diversos atores públicos nos diferentes níveis de governo passa pela partilha de decisões políticas, de autoridade, de responsabilidade, de desenvolvimento e de implementação de políticas nos diferentes níveis da administração (Charbit, 2011). Dado que a teoria da MLG enfatiza as interações cada vez mais complexas e frequentes entre os governos nacionais e subnacionais e tendo estes um papel cada vez mais importante na gestão do ciclo da política pública, o estudo da MLG levanta novas, mas muito pertinentes questões sobre o papel, o poder e a autoridade dos governos nacionais. Existe hoje uma visão renovada sobre o papel do Estado na sociedade e na economia: de um Estado monopolista de quem tudo se espera para um Estado facilitador e regulador dos sistemas de ação coletiva, nos quais participa, mas de forma mais ou menos interventiva dependendo dos setores, dos territórios, dos recursos, dos atores e, naturalmente, da perceção política e ideológica sobre o seu papel.

3. A Teoria da Agência e o Novo Institucionalismo Económico

A governança multinível favorece o aparecimento de um amplo leque de novas e prolongadas interações entre diferentes níveis de governo que configuram um tipo específico de relação social – a delegação. Favorece, igualmente, o aparecimento de novos palcos de política pública onde a delegação é formalizada por via de contratos ou de transferência legislativa.

A MLG assim entendida envolve um problema clássico de agência, ou seja, como é que os atores envolvidos se comportam num contexto em que um ator principal contrata um ou mais agentes para implementar as suas políticas ou provir os seus serviços?

A teoria da agência descreve a relação entre duas ou mais partes nas quais uma das partes, designada por principal, compromete a outra parte, designada por agente, a desempenhar uma dada tarefa em seu nome (Jensen e Meckling, 1976; Moe, 1984; Ross, 1973). Esta relação ocorre num contexto de incerteza, assimetria da informação, racionalidade limitada e comportamentos oportunistas.

Da revisão da literatura resulta que a teoria da agência encontra as suas raízes teóricas na década de 70 do século XX em dois campos de estudo – a economia (Jensen e Meckling, 1976; Ross, 1973) e a ciência política (Mitnick, 1975; Moe, 1984) – ainda que não se possa afirmar que seja propriedade exclusiva destas disciplinas. Trata-se efetivamente de um quadro concetual que tem equipado estudos em áreas do saber tão distintas como a sociologia, a administração pública, a ciência organizacional ou o marketing. Tal diversidade de aplicações deriva da amplitude do tipo de relações estudadas pela teoria da agência sendo, tal como afirma Ross (1973), um dos modos mais antigos de interação social codificado.

Jensen e Meckling (1976), autores de um trabalho seminal nesta área, argumentam que o problema de induzir o comportamento de um agente de modo a maximizar o bem-estar de um principal é um tema da esfera quotidiana, existindo em todas as organizações e em todos os processos de cooperação, incluindo os processos de cooperação entre indivíduos. Aliás, a teoria da agência começou por ser desenvolvida precisamente no quadro das interações individuais em contexto intraorganizacional, motivo pelo qual os seus pressupostos são essencialmente comportamentais. Só mais tarde é que o racional que sustenta esta teoria foi transposto para os contextos interorganizacionais, sendo atualmente de grande utilidade para explicar as novas formas de interação entre diferentes níveis de governo (Lane, 2005), assentes em mecanismos menos coercivos baseados na negociação e cooperação.

Esta teoria tem sido contextualizada por vários autores no quadro da nova economia institucional e da economia organizacional assumindo as suas principais características: 1) atores racionais que lutam por maximizar as suas preferências; 2) instituições que limitam e balizam as ações individuais e que podem ajudar a ultrapassar os dilemas da ação coletiva envolvidos nas relações de cooperação e delegação, nomeadamente a seleção adversa dos agentes decorrente de informação ocultada na fase inicial do processo de delegação e os riscos morais incorridos na fase de implementação dos serviços e em larga medida resultantes de ações e informações ocultadas pelos agentes (Braun e Guston, 2003; Ferris e Graddy, 1991).

Estes dilemas ocorrem porque não é óbvio que a ação de cada um dos atores esteja em linha com o interesse coletivo do principal, ou seja, o oportunismo dos primeiros pode causar dolo no segundo. De facto, os agentes, embora possam partilhar alguns dos objetivos do principal, possuem ambições e interesses próprios que pretendem maximizar. Nesta matéria, a gestão que fazem da informação sobre os seus recursos, os seus intentos e as suas ações em concreto

pode conferir-lhes uma vantagem crucial na negociação com o principal, bem como na fase subsequente de monitorização/controlo das tarefas delegadas (Bossert, 1998).

A motivação que está na base da definição de uma relação do tipo principal-agente é a necessidade que um dado ator organizacional tem, por motivos muito diversos (e.g. insuficiência ou falta de recursos, estímulos ou imposições regulamentares, transferência de boas práticas, evidências de modelos alternativos com melhores resultados), de delegar noutro ou noutros atores a prestação de um serviço ou a implementação de uma política da sua responsabilidade.

Não obstante a necessidade sentida pelo principal, é necessário que estejam reunidas algumas condições para que a delegação ocorra com sucesso, ou seja, para que os objetivos que subjazem à política ou ao serviço delegado sejam atingidos num quadro de razoabilidade orçamental.

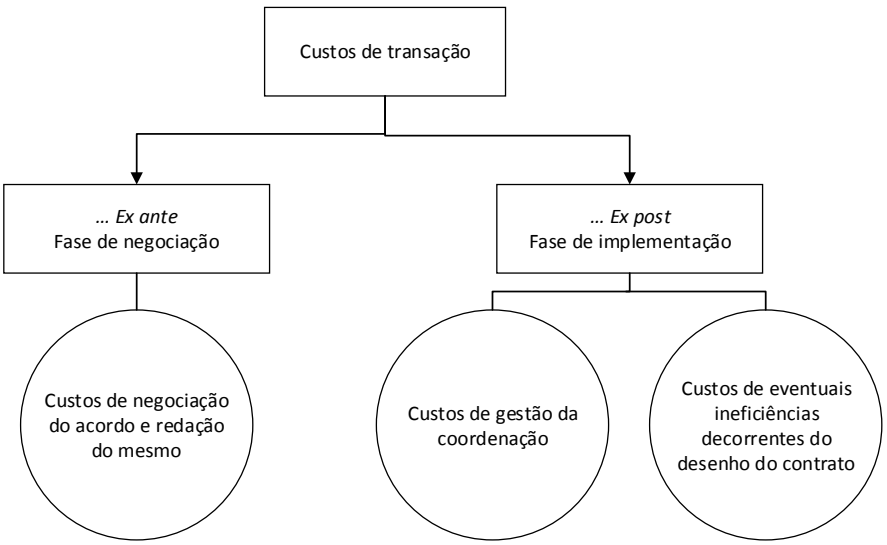
3.1 Condições para a delegação de políticas e serviços públicos: baixos custos de transação e inequívocos direitos de propriedade

A primeira das condições é a existência de um contexto onde os custos da transação do serviço de um principal para um agente sejam baixos quando comparados com os custos de provisão direta do serviço (Coase, 1960; Williamson, 1981). No setor privado, contexto onde a teoria da agência emergiu, os custos de transação constituem uma variável chave para a tomada de decisão sobre o mecanismo de governança mais adequado a cada situação; no setor público constituem igualmente uma variável relevante, mas que surge a par de outras como o enquadramento legal, a ideologia política ou o quadro de valores de uma dada comunidade política. Tal é o mesmo que dizer que a racionalidade económica da delegação é contextualizada e condicionada pelo quadro institucional em que a atividade económica ocorre, ou como afirma Granovetter (1985), autor da sociologia económica, as relações económicas entre os indivíduos ou organizações estão incrustadas (*embedded*) em redes sociais reais e não existem num mercado idealizado e abstrato.

A teoria dos custos de transação trouxe um contributo relevante ao debate quando introduziu a variável custo na decisão sobre o modelo de governança pública a adotar. O economista americano Williamson (1981), inspirado nas reflexões iniciais de Coase (1937), defendeu que quando existem custos de transação elevados e probabilidades significativas de incumprimento, fruto de condutas oportunistas, predominam as estruturas hierárquicas de governança; por sua vez, quando esses custos são baixos privilegiam-se as lógicas de mercado. Dito de outra forma, a atividade económica deve ser conduzida no contexto das instituições com menos custos de transação (Coase, 1960; Williamson, 1981). Esta reflexão é, em larga medida, válida no quadro das instituições públicas e na relação que elas estabelecem entre si, mesmo que a delegação não ocorra por via de mecanismos de mercado.

Detalhando o que se considera por custos de transação (figura 4) sublinha-se desde logo que estes custos estão associados a todas as fases do ciclo da política e de provisão de serviços públicos, compreendendo os custos *ex ante* de negociação e de formalização da delegação e os custos *ex post* de gestão e monitorização dos serviços contratados, bem como as perdas decorrentes de eventuais conflitos entre agentes e principal no que toca a decisões tomadas que não maximizem valor (Jensen e Meckling, 1976).

Figura 4: Custos de transação



Fonte: Adaptado de OECD, 2007.

Detalhando um pouco mais, existem vários custos potenciais envolvidos nas transações no setor público (Horn, 1995; Chubb e Moe, 1990), nomeadamente custos associados à/ao:

- Falta ou ocultação de informação relevante sobre as capacidades e ações dos agentes, antes e durante a execução das tarefas delegadas.
- Tempo e esforço despendidos na negociação de um acordo. A existência de conflito e incerteza aumenta o custo de definição de regras claras e precisas e tende a promover acordos vagos, o que implicará custos futuros de monitorização e avaliação do próprio acordo.
- Contratação de peritos para a redação dos contratos ou dos diplomas legais, nomeadamente quando o serviço ou a política pública a delegar envolve um alto nível de especificidades técnicas e riscos de natureza diversa.
- Controlo da ação dos agentes, monitorização dos resultados obtidos e ajustamento às condições em permanente mudança. O investimento num sistema de indicadores que permita medir a produtividade e avaliar o desempenho de cada agente implica custos que podem ser extremamente elevados para o principal.
- Incerteza dos ciclos eleitorais que podem colocar em causa a duração das políticas, dos serviços e dos benefícios acordados. O que quer que seja criado pelas autoridades de hoje está, portanto, sujeito a ser revertido ou cancelado pelas autoridades de amanhã, decorrente do normal desenrolar dos ciclos políticos democráticos.
- Diferencial de entendimento, compromisso e energia para programar, operacionalizar, monitorizar e avaliar as políticas e os serviços públicos.

A segunda condição diz respeito à clarificação sobre a propriedade do que é delegado. A teoria dos direitos de propriedade, desenvolvida por exemplo no âmbito dos contratos incompletos, constitui juntamente com a teoria da agência e a teoria dos custos de transação o 'núcleo duro' do novo institucionalismo económico (Bruttel, 2007; Grossman e Hart, 1986; Hart e Moore, 1990).

A teoria dos direitos de propriedade num contexto específico de delegação enfatiza a forma como a natureza da propriedade sobre a política, o serviço ou os recursos públicos afeta a eficiência dos mecanismos de governança adotados e a posição de cada ator no processo de negociação.

No setor público, o principal, ou seja, o detentor do poder de idealizar e implementar uma dada política ou serviço público e mobilizar os recursos necessários para a sua implementação, não é evidente nem permanente. Esta falta de clarificação e impermanência afeta a qualidade da transação e reforça o fator risco na negociação. Quanto menos permanente for o governo e mais fragmentada for a administração, maior o risco para os agentes recetores das tarefas delegadas e, por conseguinte, mais dispendiosa se tornará a transação. Se não for por outros motivos, por uma questão de eficiência das transações entre o principal e os agentes, a transparência, a prestação de contas e a estabilidade governativa interessam.

Não explorando a discussão sobre quem é o principal no setor público (a sociedade, que decide e financia um dado programa de governo ou os órgãos democraticamente eleitos e o aparato administrativo que os apoia?), assume-se para a reflexão que o governo central é o principal que delega serviços nas entidades intermunicipais e nos municípios que são os agentes. Neste contexto, a teoria dos direitos de propriedade levanta duas questões pertinentes:

1. atendendo à complexidade e fragmentação setorial que caracteriza os governos e as administrações públicas contemporâneas, a probabilidade de o principal ter ele próprio, estratégias diferentes e conflituantes é muito elevada. Trata-se de um problema de não alinhamento de interesses internos ao principal;
2. o proprietário da política e do serviço varia e varia muito. A dinâmica dos ciclos eleitorais constitui um fator a ter em conta, na medida em que pode ditar mudanças de fundo nas orientações políticas, alterando, revertendo ou extinguindo políticas, serviços e mecanismos de governança implementados pelos seus antecessores.

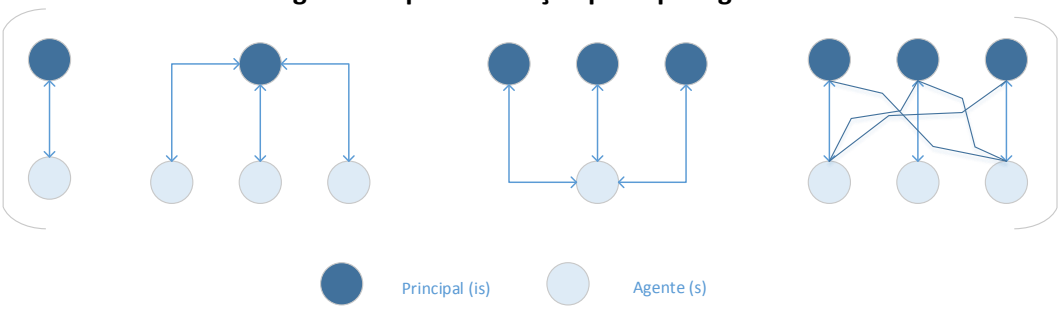
Os atores públicos são numerosos e esta proliferação de entidades e interesses fragiliza e complexifica a negociação e a decisão pública num contexto de agenciamento (Lane, 2005). Donde, a clarificação da natureza da propriedade sobre o que é contratado é crucial para a eficiência de um processo de delegação.

A par das duas questões levantadas pela teoria dos direitos de propriedade no setor público sobre quem são os principais e quais são os seus interesses, existem outros problemas e indefinições que não podem deixar de ser sinalizados nesta reflexão. Desde logo a motivação dos atores envolvidos não é clara, podendo no limite consistir num misto de motivações públicas e privadas, coletivas e individuais. Sendo certo que se trata de uma delegação de políticas e serviços públicos, o que é que se pretende efetivamente maximizar? O bem-estar da sociedade, os benefícios políticos dos governantes ou a utilidade dos agentes regionais? (Lane, 2005).

Mais uma vez, estas questões colocam uma exigência acrescida à qualidade das relações que se estabelecem entre o principal e os agentes de modo a garantir processos eficazes e eficientes de delegação.

Estas relações podem assumir diversas configurações (figura 5). Ambas as partes podem ainda ter um duplo papel, assumindo-se num momento como principal e noutro como agente e *vice-versa*.

Figura 5: Tipos de relação principal-agente



Fonte: Adaptado de Waterman e Meier, 1998.

Independentemente do tipo de relação de agenciamento em causa, os autores desta teoria tendem a assumir as relações como sendo invariavelmente do tipo contratual (*lato sensus*). Aliás o contrato foi assumido desde cedo como central nas teorias do novo institucionalismo económico, tornando-se um dos fatores distintivos da economia clássica onde as formas de mercado agiriam como um mecanismo disciplinador da ação dos agentes (Lane, 2005).

Por conseguinte, o desafio para o principal é o de desenhar contratos (onde ficam acordados os requisitos legais, os sistemas de incentivos, os métodos de monitorização e, ainda, os prémios e sanções inerentes ao cumprimento ou não do contrato) que permitam delegar com sucesso a implementação de políticas e a provisão de serviços públicos. Mas os contratos são mais do que um mecanismo legal: são um mecanismo de legitimação da relação de delegação que alinha os objetivos dos agentes com os do principal num contexto de incerteza, informação assimétrica e de elevados custos de monitorização. Podem ainda constituir-se como instrumentos de aprendizagem organizacional, assim sejam convenientemente monitorizados e avaliados e os resultados destes exercícios sejam devidamente disseminados e incorporados em ciclos subsequentes de contratação.

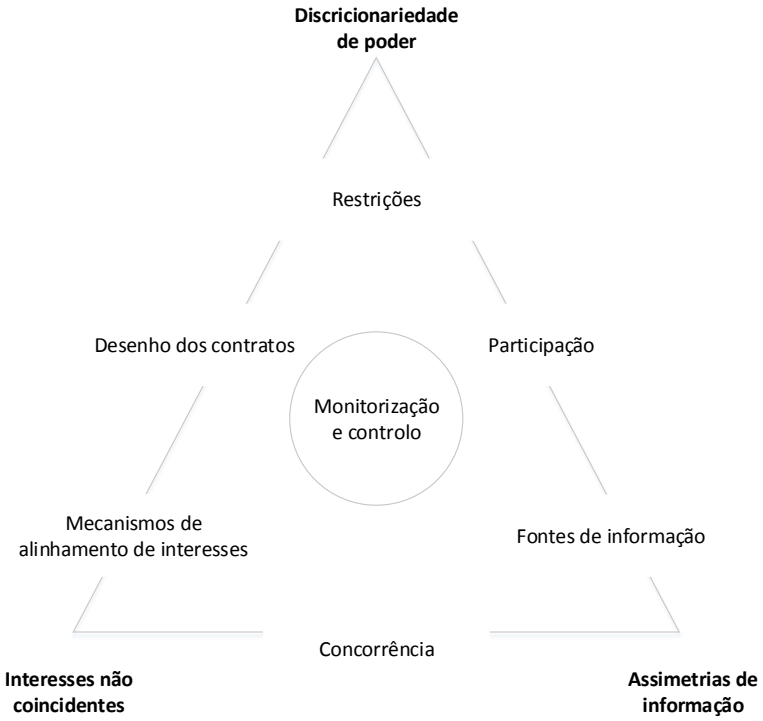
3.2 Problemas do agenciamento e possíveis soluções

Os dois dilemas da agência – seleção adversa e riscos morais – são consequência de três problemas-chave que se encontram a montante (figura 6): a discricionariedade de poder, os interesses não convergentes e a informação duplamente assimétrica[5].

A literatura é particularmente extensa a propósito dos dois últimos problemas, atendendo a que constituem os dois pressupostos da teoria da agência, sem os quais a própria teoria não existiria: 1) se não existissem interesses divergentes, a assimetria de informação não seria um problema até mesmo porque o comportamento dos agentes seria naturalmente coincidente com o do principal e, em última instância, não existiria um problema de agenciamento (Davis *et al*., 1997); 2) o inverso também é verdade, ou seja, se a informação fosse simétrica e do conhecimento de todas as partes, a divergência de interesses não seria relevante atendendo a que a possibilidade de o principal identificar os comportamentos oportunistas dos agentes seria de fácil concretização. Os três problemas assumidos em conjunto constituem o problema do agenciamento – a possibilidade de comportamento oportunista por parte do agente.

[5] Importa sublinhar que a assimetria de informação ocorre nos dois sentidos, ou seja, não é apenas o agente que pode esconder informação relevante para a interação com o principal e a provisão do serviço esperado; é também o principal que pode sonegar informação de modo a obter vantagens sobretudo no momento da negociação do acordo.

Figura 6: Problemas de agenciamento e respetivos mitigantes



Fonte: Teixeira e Ferreira da Cunha, 2015; Kiewiet e McCubbins, 1991.

Existem dois momentos específicos de comportamento oportunista: pré-contratual (*ex ante*) designado na literatura por seleção adversa e pós-contratual (*ex post*) designado por riscos morais. Os riscos morais representam a possibilidade de comportamentos oportunistas do agente depois de firmado um contrato e a seleção adversa surge da impossibilidade do principal identificar completamente, num momento pré-contratual, a verdadeira intenção do agente e os riscos associados ao processo de delegação decorrentes da assimetria de informação.

Na fase pré-contratual, a questão-chave reside na forma como o principal identifica e contrata o melhor agente para cumprir uma dada tarefa (num contexto de delegação entre níveis de governo, a questão coloca-se de outra forma atendendo a que não existe concorrência entre os agentes, ou seja, que tarefas é que podem ser delegadas para o determinado agente que não é possível ser substituído). Do principal espera-se que conheça bem a natureza das tarefas a desempenhar e as competências necessárias para o efeito. O problema reside na demonstração das competências por parte do agente, o qual pode utilizar a informação (privada e não publicamente disponível) que detém sobre um contexto específico ou sobre as suas reais capacidades de atuação para ganhar vantagem sobre o principal (e.g. solicitar um valor superior ao necessário para prestar um determinado serviço ou implementar uma dada política pública e/ou afirmar que possui competências que na realidade não possui). Sem tomar medidas concretas através da aplicação de critérios rigorosos de seleção dos agentes prestadores de serviços, o modelo de governança adotado terá ineficiências que impactam negativamente nos indicadores de desempenho, nomeadamente os que se reportam à eficácia e eficiência do serviço prestado (OECD, 2007; Bergen *et al.*, 1992).

Já na fase de implementação do contrato, a questão-chave reside na forma como o principal garante que o(s) agente(s) age(m) em conformidade com os seus objetivos. O(s) agente(s) pode(m) ocultar partes da sua ação de modo a ganhar (ou perpetuar) vantagem sobre o principal. Nesta matéria as eventuais reduções da qualidade do serviço prestado ao cidadão (e

as inerentes reduções de custos enquanto o pagamento acordado em sede de negociação baseado em serviços de qualidade superior se mantém) ou a seleção dos clientes mais fáceis de trabalhar de modo a cumprir os objetivos contratados com o principal constituem exemplos reais de riscos morais incorridos pelo(s) agente(s) (OECD, 2007). Podem ainda verificar-se situações em que o agente se mostra relutante em fornecer informação ao principal, ou na pior das hipóteses, fornecer informação errada (Bergen *et al*., 1992).

Atendendo aos problemas de agenciamento expostos nos parágrafos anteriores, autores como Kiewiet e McCubbins (1991) identificam os seguintes mecanismos de mitigação: 1) (re)desenho dos contratos; 2) mecanismos de seleção e de triagem de agentes; 3) monitorização e reporte de ações e resultados; e 4) mecanismos de controlo e auditoria. A estes instrumentos podem, ainda, juntar-se as restrições legais e regulamentares ao comportamento discricionário dos agentes, as iniciativas promotoras de maior participação e concorrência entre os agentes e a diversificação de fontes de informação (figura 6), o que por sua vez permitirá mitigar as assimetrias de informação e o não alinhamento de interesses entre o principal e os agentes (Teixeira e Ferreira da Cunha, 2015).

Para Strøm (2000) tanto o desenho dos contratos como os mecanismos de seleção e triagem dos agentes prestadores de serviço permitem mitigar os problemas de seleção adversa na medida em que acontecem numa fase pré-contratual; os restantes mecanismos de monitorização e controlo ocorrem já numa fase pós-contratual com o objetivo de atenuar as situações de risco moral e ocultação não só de informação, mas também de ação por parte dos agentes, ainda que possam e devam ser pensados e clarificados durante a negociação do contrato.

Os problemas de assimetria de informação na fase pré-contratual podem ser mitigados através de mecanismos de triagem (*screening*) da responsabilidade do principal, como por exemplo a pré-qualificação de prestadores de serviços. No entanto, este processo pode ser moroso e oneroso e só valerá a pena se a diferença entre agentes for de tal forma significativa que alterará a qualidade dos resultados. Os agentes, por sua vez, poderão acionar mecanismos de sinalização (*signaling*), em que demonstram a sua vontade, motivação e capacidade para a ação de forma espontânea através, por exemplo, da apresentação dos seus portefólios de clientes cuja identificação fica ao dispor do principal para confirmação das competências do agente (Bergen *et al.*, 1992).

Na fase pós-contratual estes problemas de assimetria de informação podem ser mitigados por via da monitorização da ação do agente. A monitorização pode incluir observações *in loco*, sistemas periódicos de reporte financeiro e sistemas de indicadores de processo e de resultado. A monitorização pode ser complementada por sistemas de avaliação de resultados. Tal situação pode funcionar ainda melhor quando se associa a esta avaliação, uma lógica de pagamento por resultados (PbR – *payment by results*) prevista em sede de contrato.

4. O CONTRATO COMO A ESSÊNCIA DA DELEGAÇÃO

De acordo com a teoria da agência, a delegação é essencialmente uma questão contratual onde são definidos e acordados os direitos e deveres de cada uma das partes. O melhor contrato a ser implementado depende da natureza dos problemas de coordenação a serem resolvidos e do contexto institucional no qual o contrato é suposto vigorar (OECD, 2007).

O contrato deve ser entendido como um qualquer tipo de acordo entre duas partes cujo objetivo é o de formalizar obrigações mútuas (que podem estar ligadas a compensações financeiras), outorgar direitos e responsabilidades, implementar sistemas de auditoria e reporte (geralmente associados a prémios e sanções) e desenhar mecanismos de resolução de conflitos ou definir quais as autoridades e os procedimentos a adotar para solucionar potenciais conflitos (OECD, 2007). Clarificando, os atores envolvidos devem concordar em:

- Atribuir direitos de decisão (autoridade), o que pode incluir direitos partilhados que levem a um processo de negociação.
- Fazer uma distribuição de contribuições, o que incluí financiamento, capital humano, técnico ou infraestrutural. Tal corresponde à definição dos deveres de cada um.
- Implementar mecanismos que garantam o cumprimento das promessas. Passa pela implementação de mecanismos como a supervisão e de procedimentos de resolução de conflitos.

Não obstante a complexidade legal de um contrato, exposta na definição anterior, o seu principal propósito é o de estabelecer as tarefas dos agentes e de introduzir os meios através dos quais os agentes serão compensados. Por conseguinte, pode afirmar-se que um contrato é um instrumento facilitador de diferentes formas de delegação, cooperação e controlo entre principais e agentes (Eisenhardt, 1989; Bergen *et al*., 1992).

As lógicas e teorias contratuais diferem em vários aspetos, dependendo da posição das partes face à margem de manobra que têm em assegurar, na fase de negociação do acordo, a solução dos problemas, de coordenação entre as partes e a definição de uma lista exaustiva de todas as tarefas, obrigações e direitos a cumprir durante a prestação do serviço. Atendendo a posicionamentos diferentes sobre as possibilidades *ex ante* e *ex post* surgem abordagens teóricas também elas diferentes (OECD, 2007; 2018).

4.1 Estrutura de incentivos

A primeira das abordagens a sinalizar advoga a possibilidade de resolver os problemas de coordenação por via da introdução de uma estrutura de incentivos adequada à modelação do comportamento dos agentes em prol dos objetivos do principal. Uma estrutura de incentivos capaz de recompensar os resultados obtidos por altos níveis de desempenho e que possa induzir os agentes a alcançar os objetivos estabelecidos pelos principais pode ser uma alternativa para atenuar os conflitos que possam existir na relação entre o agente e o principal. Em suma, um sistema de incentivos e sanções que garante que os agentes atuam no sentido de proteger os interesses daqueles que são os beneficiários da política pública e não apenas em seu interesse próprio (Horn, 1995; OECD, 2007).

À luz da estrutura de incentivos, Posner (2000) descreve três tipos de contratos que podem ser firmados pelas partes e as consequências de cada um para a relação:

- Contrato de pagamento fixo (*Flat-Rate Contract*): é um contrato onde não existem incentivos financeiros para os agentes fazerem um maior esforço na provisão dos serviços ou na entrega das políticas.
- Contrato totalmente baseado na lógica de incentivos (*High Power Incentive Contract*): o contrato prevê um pagamento se o agente chegar ao resultado esperado pelo principal e nenhum pagamento, caso não alcance esse resultado.
- Contrato misto (*Mixed Contract*) – o principal paga um valor maior ao agente, caso este alcance o objetivo esperado e um valor menor caso não alcance. Neste contrato, o principal e o agente compartilham o risco da transação.

Portanto, de acordo com as classificações expostas, os contratos mais eficientes na mitigação dos problemas de risco moral e seleção adversa – dado que os agentes são racionais e buscam maximizar suas utilidades – são os que prevêem a partilha do risco entre o principal e os agentes, ou seja, são aqueles que tanto o principal quanto o agente ganham quando o resultado esperado é alcançado e perdem quando não é alcançado.

4.2 Completude dos contratos

A teoria dos contratos incompletos analisa a forma como os problemas de coordenação podem ser cabalmente previstos ou resolvidos na fase *ex ante* de negociação através da distribuição adequada dos direitos de decisão entre as partes. Atendendo a este objetivo bem como a uma lógica diferenciada sobre a amplitude da racionalidade humana emergem dois tipos ideais de contrato antagónicos: contratos transacionais e contratos relacionais (OECD, 2007):

- Contratos transacionais – neste tipo de contratos é viável a explanação completa dos direitos e deveres de cada uma das partes. São contratos mais seguros, mas o seu desenho é muito complexo atendendo a que cada futura contingência tem que ser antecipada e resolvida previamente. Pressupõe igualmente que ambas as partes conhecem *a priori* todas as necessidades e respetivas soluções para a política ou serviço que têm que implementar. Nestes contratos, e considerando a reflexão anterior sobre estruturas de incentivos, também os prémios e as sanções face a bons ou maus desempenhos são definidos *a priori*, assim como a forma de os avaliar. As regras do jogo são claras, exaustivas, conhecidas e acordadas por todos.

No entanto, o papel do inesperado na vida económica é cada vez mais forte e a racionalidade dos indivíduos é limitada por fatores cada vez mais complexos. Aliás, a racionalidade e capacidade limitada dos atores (um dos pilares das teorias institucionalistas) para prever e resolver problemas complexos, juntamente com a incerteza dos contextos socioeconómicos, inviabiliza na teoria e na prática a elaboração de um contrato transacional completo. Como refere Hart (2017), os contratos atuais não são assim. Por conseguinte, surge um outro tipo-ideal de contrato mais alinhado com a perspetiva dinâmica das transações e interações entre organizacões.

- Contratos relacionais – neste tipo de contratos apenas é desenhado o quadro de entendimento que orientará a cooperação *ex post*. São contratos menos seguros, já que os compromissos de ambas as partes são incompletos e podem ser interpretados de várias formas na fase *ex post*; são também mais flexíveis e por esse motivo mais adequados a projetos complexos que se vão desenvolvendo ao longo do tempo. Permitem, ainda, acumular conhecimento e inovar, porque a sua flexibilidade permite-lhes experimentar e implementar soluções que resultam do 'aprender fazendo'. Corresponde a contratos que não indicam quais as ações que serão implementadas *ex post,* mas quem terá direito de decidir sobre o conteúdo e forma dessas ações.

4.3 Comportamento e resultados

Eisenhardt (1985; 1988) apresenta uma proposta de tipologia de contratos baseada não na estrutura de incentivos nem na possibilidade de desenhar contratos completos, mas antes na lógica processo *vs* resultado. Ou seja, existem dois tipos de contratos com vista a reduzir a probabilidade dos agentes se furtarem à cooperação com o principal (*shirking*): os contratos baseados nos comportamentos dos agentes e os contratos baseados nos resultados a obter. A definição de um tipo ou outro de contrato está alicerçada na análise combinada de cinco variáveis de agência (quadro 2): mensurabilidade dos resultados; incerteza dos resultados; possibilidade de planeamento das ações; conflito de objetivos; e duração da relação de agência.

Quadro 2: Tipologia de contratos de Eisenhardt

Variáveis de agência	Contratos baseados nos …	
	processos (A)	resultados da ação (B)
Mensurabilidade dos resultados	Baixo	Elevado
Incerteza dos resultados	Elevado	Baixo
Possibilidade de planeamento e verificação das ações	Elevado	Baixo
Objetivos conflituantes	Baixo	Elevado
Duração da relação de agência	Longa	Curta

Fonte: Adaptado de Lassar e Kerr, 1996.

A análise das cinco variáveis permite predizer o modelo de contrato mais adequado em cada situação, de modo a mitigar sobretudo os riscos morais (Eisenhardt, 1989):

- Mensurabilidade dos resultados: esta variável refere-se à possibilidade de medir os resultados e as realizações de uma dada política ou serviço público. Algumas relações de agenciamento permitem produzir resultados tangíveis e perfeitamente identificáveis, enquanto noutras relações tal não é possível sendo os seus resultados de índole intangível. Quando os resultados são de difícil medição, os contratos do tipo A poderão ser a melhor escolha.
- Incerteza dos resultados: esta variável visa aferir em que medida as ações dos agentes impactam diretamente nos resultados pretendidos pelo principal. Esta associação é influenciada por fatores contextuais assim como pela natureza do trabalho desenvolvido. Só quando os resultados dependem largamente do esforço dos agentes é que os contratos do tipo B deverão ser implementados.
- Possibilidade de planeamento e verificação das ações: esta variável diz respeito à possibilidade de especificar e verificar as ações dos agentes, sendo que nos casos em que tal não é possível ou constituem um objetivo oneroso, os contratos do tipo B são mais viáveis.
- Objetivos conflituantes: esta variável abarca a medida em que os interesses, necessidades e ambições dos agentes e do principal estão ou não alinhados. À medida

que o conflito de objetivos aumenta, a possibilidade de comportamento oportunista também aumenta, pelo que os contratos do tipo B se tornam mais viáveis.

- Duração da relação de agência: no caso em que as relações contratuais são prolongadas no tempo ambas as partes têm a oportunidade de encetar processos de maior proximidade e aprendizagem mútua, pelo que a opção A poderá ser a mais viável.

Da análise da variedade de tipos de contrato disponíveis e dos múltiplos fatores que influenciam a escolha por uma determinada solução em detrimento de outra, fica claro que o contrato ótimo não existe *a priori*; ele é dependente do tipo de serviço que se pretende contratar, do propósito da coordenação entre as partes, da natureza dos resultados que se pretendem obter e do contexto (OECD, 2007).

Os contratos entre diferentes níveis de governo constituem uma destas especificidades. Como já foi referido anteriormente, o termo 'contrato' diz respeito a qualquer acordo bilateral entre duas (ou mais) partes onde são acordados direitos e responsabilidades, sendo que na presente reflexão o contrato analisado é aquele que é celebrado entre dois níveis de governo. Segundo a OCDE (OECD, 2007), uma relação contratual entre entidades públicas deve atender a algumas características particulares.

Desde logo são contratos estabelecidos entre organizações e não entre indivíduos, ainda que não sejam negligenciáveis os interesses individuais presentes em algumas relações contratuais entre níveis de governo. Mais, são contratos entre organizações onde a liberdade de escolha dos atores envolvidos não está presente.

Outro aspeto específico da relação contratual entre níveis de governo prende-se com o facto de estes não serem completamente independentes e autónomos do ponto de vista funcional, partilhando constituintes, prerrogativas, culturas organizacionais, interesses e objetivos. Tal pode resultar em conflitos de competências que, não raras vezes, têm impacto nas práticas contratuais. Por conseguinte, uma das grandes vantagens dos contratos é permitir a clarificação das fronteiras entre níveis de governo e mitigar problemas de coordenação. Neste contexto é possível afirmar que os contratos são complementos à Constituição de um país.

O terceiro, e último, aspeto que importa sublinhar prende-se com a natureza não finita da relação entre níveis de governo. Se é facto que esta relação pode ser mais ou menos intensa fruto do tipo de necessidade que se pretende mitigar, da prática que se pretende consolidar ou da orientação política que se prende implementar, a verdade é que se está na presença de uma situação típica de 'jogo repetido' entre atores organizacionais que estão cada vez mais obrigados a cooperar num plano permanente. Esta obrigatoriedade decorre da natureza fragmentada e finita dos recursos disponíveis bem como da complexidade crescente dos fenómenos sociais e económicos a que têm de dar resposta. A lógica de jogo repetido poderia evitar a necessidade de contratos (Axelrod, 1984; Kreps, 1990 *cit in* OECD, 2007); no entanto as organizações perpetuam-se mas os seus representantes e os problemas com que têm que lidar não, pelo que uma lógica contratual continua a fazer sentido de modo a maximizar a cooperação.

5. AS FALHAS DA GOVERNANÇA PÚBLICA

Na literatura existe um amplo consenso em torno das vantagens que os novos modelos de governança trazem à arena pública e à forma como se estabelecem as relações entre o Estado e a Sociedade no processo de conceção, implementação e avaliação de políticas e serviços públicos (Kettl, 2000).

O principal ponto forte da governança pública reside na plasticidade das combinações estruturais e processuais que possibilita. Esta plasticidade resulta, por um lado, da identificação de uma vasta constelação de atores detentores de recursos estratégicos e disponíveis para participar ativamente na implementação das políticas e serviços públicos e, por outro lado, do reconhecimento dos limites de atuação das burocracias públicas num contexto globalizado e em permanente mudança.

O envolvimento destes atores permite alargar o leque de recursos disponíveis para a ação, contribuindo ainda para a inversão da tendência de declínio da participação pública no sistema político (McLaverty *cit in* Bevir, 2011). Nesta matéria, as tecnologias de informação e comunicação constituem uma ferramenta potente que abre um manancial de novas oportunidades de interação com o Estado (conceito de governança digital).

Porém, estes modelos combinatórios não estão isentos de constrangimentos e desafios, não constituindo uma panaceia para a solução de todas as dificuldades das burocracias públicas e dos modelos mais tradicionais de gestão do ciclo da política pública.

Existem potenciais falhas associadas a estes modelos decorrentes da própria natureza da governança pública: a interdependência crescente entre atores e a implementação simultânea de hierarquias, mercados e redes no mesmo quadro constitucional, administrativo, político e social (Anheier, 2013; Meuleman, 2008).

As principais falhas da governança pública residem na governabilidade e na legitimidade dos modelos como um todo e dos atores neles envolvidos *per si*. Outras falhas remetem para problemas ao nível da prestação de contas e da equidade no acesso aos serviços públicos (Kersbergen e Waarden, 2004; Meuleman, 2008).

A falha da governabilidade, ou seja, a capacidade de administrar as combinações criadas entre hierarquias, redes e mercados, remete para problemas de gestão. Contrariamente às burocracias hierárquicas clássicas, as combinações híbridas (especialmente aquelas que envolvem um elevado número de atores) dificilmente apresentam cadeias claras de liderança. A fragmentação do Estado, a atomização da sociedade e a pulverização de experiências de redes, mercados e quase-mercados a par das hierarquias tradicionais tornam o controlo, a direção e a coordenação de tarefas difíceis (Bevir, 2011).

Outro aspeto relevante nesta matéria prende-se com o número por vezes excessivo de leis, regras, regulamentos, licenças, etc., que impedem o funcionamento dos mercados e espartilham a atividade das redes (World Bank Group, 1992), não permitindo que os modelos efetivem plenamente a sua mais-valia.

A governabilidade destes modelos é ainda afetada pelo défice de coerência global das políticas públicas atendendo ao seu âmbito, sobretudo, setorial. Este défice traduz-se em contradições, sobreposições e lacunas cuja superação implica, por um lado, a revisitação das atribuições e responsabilidades de cada agência pública e, por outro lado, uma forte cooperação entre as diversas agências, políticas, programas e serviços.

A falha da legitimidade dos regimes combinatórios como um todo remete para um segundo tipo de problemas, já não de gestão, mas de democracia (Anheier, 2013). Existe hoje uma preocupação em compreender se a governança pública ajuda a fortalecer e aprofundar os sistemas democráticos ou se pelo contrário torna os órgãos públicos democraticamente eleitos cativos de interesses privados mais presentes do que nunca na arena pública (Bevir, 2011). A legitimidade do setor público decorre do facto das suas agências responderem a órgãos eleitos que por sua vez respondem aos cidadãos; o mesmo não se passa com as entidades privadas (com ou sem fins lucrativos) que, fruto da sua autonomia jurídica, não têm que reportar aos órgãos eleitos as suas ações.

O novo quadro de governança pública falha muitas vezes em estabelecer uma clara separação entre o que é público e o que é privado, tornando difícil identificar quem é responsável pelo quê (The World Bank, 1992). Tal como lembra Montalvo (2003: 246) na sua proposta de Estado *franchising*, este reparte a sua "… função administrativa por uma vasta constelação de atores públicos, privados e sociais, não sufragados pelos cidadãos e sem a necessária legitimidade democrática".

Um terceiro problema reside numa falha de prestação de contas (*accountability*), um dos pilares da boa governança tal como definida pela OCDE e a pela Comissão Europeia. Este conceito, entendido como a obrigação (legal, política e social) de disponibilizar publicamente informação sobre as decisões, as ações e os resultados dos governos e das suas agências públicas, não tem sido de fácil aplicação no contexto de governança pública.

Atendendo às falhas enunciadas, Afzal e Considine (*cit in* Bevir, 2011) contrapõem novos conceitos de legitimidade e de prestação de contas que contemplam, para além da sua dimensão democrática: 1) a definição e concretização de metas e padrões de desempenho; 2) a transparência dos resultados obtidos; 3) a divulgação das consequências das intervenções; 4) a implementação de práticas de revisão dos programas e das políticas; 5) a responsabilização dos atores por eventuais falhas nos serviços e nas políticas implementadas.

A falha da participação constitui um outro problema relevante neste contexto. A promoção de uma cultura organizacional de consulta e diálogo alargado, materializada na implementação de novos mecanismos de participação (e.g. consulta pública, sondagem e inquérito de opinião, orçamento participativo, reunião pública, referendo) constitui outro dilema da governança pública. Se estes mecanismos podem melhorar a democracia por via da participação, eles podem ser capturados por elites não representativas da totalidade dos interesses em jogo na arena pública, enviesando o processo de tomada de decisão sob a capa de uma maior participação pública (McLaverty *cit in* Bevir, 2011).

A última falha reside nos potenciais conflitos de interesse que as combinações entre hierarquias, mercados e redes suscitam (OECD, 2009). O esbater das fronteiras entre entidades públicas e privadas no que diz respeito à assunção de responsabilidades no quadro do ciclo da política pública levanta questões de conflito de interesses, desde logo no plano individual, onde a mobilidade de agentes governativos e trabalhadores entre entidades públicas e privadas pode constituir um problema. Neste sentido, muitos Estados-Membros da OCDE criaram mecanismos jurídicos que visam inibir e penalizar este tipo de comportamento, ainda que com evidentes dificuldades de implementação (OECD, 2009).

Estas potenciais falhas remetem para processos de governança pública exigentes que requerem tempo para que os diferentes agentes envolvidos se adaptem a uma nova realidade mais colaborativa e interativa, gerando competências internas de comunicação, de planeamento estratégico, de regulação e facilitação de processos e equipas, de orientação para resultados e de monitorização e avaliação de resultados. Em suma, competências que facilitem a inovação na gestão pública (procedimentos, produtos e serviços), a flexibilidade nas intervenções e a

corresponsabilização sobre os resultados obtidos, com o objetivo último de melhorar a qualidade de vida das comunidades, das famílias e dos indivíduos (Dickinson, 2016).

A resposta a estes e outros desafios resulta num novo conceito desenvolvido em meados dos anos 90 por alguns autores preocupados com as falhas enunciadas: a metagovernança, entendido como a 'governança da governança' (Jessop, 1997). Trata-se de um conceito que ganhou particular popularidade nos últimos anos na medida em que procura otimizar o funcionamento simultâneo de hierarquias, mercados e redes, conferindo-lhes a coerência externa que ainda está por concretizar. A metagovernança não seleciona um estilo de governança *a priori*, desenvolvendo antes combinações à medida entre estilos de governança. Quando liderada por um órgão eleito, a metagovernança pode ainda conferir a âncora democrática que parece faltar aos mercados, quase-mercados, redes e parcerias (Meuleman e Niestroy, 2015).

6. PISTAS PARA INVESTIGAÇÕES FUTURAS

Segundo os preceitos da investigação científica clássica, estas reflexões teóricas devem dar lugar a uma análise empírica sustentada em hipóteses de trabalho que permita compreender, de forma rigorosa e concetualmente sustentada, os fenómenos observados e contribuir para o progresso do conhecimento sobre a matéria em análise.

Por conseguinte, o próximo *working paper* terá como foco de análise o modelo português de delegação de competências entre o Governo central, as entidades intermunicipais e os municípios. Concretizando, o segundo *working paper* debruçar-se-á sobre a descrição do modelo de delegação, contemplando a dimensão histórica do processo e procurando desenvolver uma análise comparada com outros Estados unitários europeus, quando tal se relevar pertinente, designadamente em matéria de contratos de base territorial. Este *working paper* integrará, ainda, a perspetiva de atores nacionais, regionais e sub-regionais relativamente ao modelo de governança multinível atualmente em vigor em Portugal.

REFERÊNCIAS

BIBLIOGRAFIA

Anheier, H. (2013), *The Governance Report 2013*. Oxford: Oxford University Press.

Banche, I. e Flinders, M. (2004), Multi-level governance and the study of the British State, *Public Policy and Administration*, Vol 19 (1), 31-51.

Banche, I. e Flinders, M. (Eds) (2004a), *Multi-level Governance*, Oxford: University Press.

Bauman, Z. (2000), *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

Berkel, R., Graaf, W. de e Sirovátka, T. (2011) (Eds*.), The Governance of Active Welfare States in Europe*, UK, Palgrave Macmillan.

Bevir, M. (2011), *The SAGE Handbook of Governan*ce. USA: SAGE Publications Ltd.

Bruttel, O. (2007), Contracting-out the public employment service: a new institutional economics perspective. In J. Koning (Ed.), *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*. Cheltenham, UK e Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Braun, D. e Guston, D. (2003), Principal-agent theory and research policy: an introduction. *Science and Public Policy*, 30(5), 302-308.

Bossert, T. J. (1998), Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance. *Social Science and Medicine*, 47(10), 1513-27.

Bergen, M., Dutta, S. e Walker, O.C. Jr (1992), Agency relationships in marketing: a review of the implications and applications of agency and related theories. *The Journal of Marketing*, Vol. 56 No.3, 1-24.

Bovaird, T. (2005), Public governance: balancing stakeholder power in a network society. International. *Review of Administrative Sciences*, Vol. 71 (2), 217-228.

Bowles, S. e Gintis, H. (2002), Social Capital and Community Governance. *Economic Journal*, vol. 112, nº 483, 419-436.

Capano, G. (2011), Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector. *Public Administration*, 89(4), 1622–1642.

Castells, M. (2007), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - Volume I. A sociedade em rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Coase, R. H. (1960), The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, Vol. 3, 1-44.

Coase, R. H. (1937), "The nature of the firm", *Economica*, 4, 386-405.

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões COM (2001) 428 final de 25 de julho de 2001 "Governança Europeia - Um Livro Branco".

Coupet, J. e Mcwilliams, A. (2017), Integrating Organizational Economics and Resource Dependence Theory to Explain the Persistence of Quasi Markets. *Administrative Science*, 7 (29).

Charbit, C. e Michalun, M. V. (2009), “Mind the gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government", OECD Working Papers on Public Governance, N. 14, Paris: OECD Publishing.

Charbit, C. (2011), *Governance of Public Policies in Decentralised Contexts: The Multi-level Approach*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/04. Paris: OECD Publishing.

Chubb, J. E. e Moe, T. M. (1990), Politics, markets, and America's schools, Washington, DC: Brookings Institution.

Convite nº 03/2015, de 17 de março – Apresentação de candidaturas para os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT).

Convite nº 01/2014, de 12 de novembro – Apresentação de candidaturas para o reconhecimento de Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT).

Daniell, K. A. e Kay, A. (2017) (Eds*), Multi-level governance: conceptual challenges and case studies from Australia*, Australian National University Press, 1-57.

Deliberação (CMC dos PO Regionais), de 19 de março de 2008, sobre orientações para a contratualização.

Dickinson, H (2016), “From new public management to new public governance: the implications for a 'new public service'”. In J., Butcher e D. Gilchrist (Eds.) *The three sector solution: delivering public policy in collaboration with no-for-profits and business*. Canberra: ANU Press.

Davis, J. H., Schoorman, F. D., e Donaldson, R. (1997), “Toward a stewardship theory of management”. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.

Enderlein, H., Walti, S. e Zurn, M. (2010) (Eds), *Handbook on Multi-level Governance*, Cheltenham, UK, Edward Elgar Publishing.

Etzioni, A. (1995), *New communitarian thinking: persons, virtues, institutions and communities*. Charlottesville: University Press of Virginia.

Eisenhardt, K. M. (1989), Agency theory: An assessment and reviwe, *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

Eisenhardt, K., e Bourgeois, L. J. (1988), “Politics of strategic decision making in high velocity environments: Toward a mid-range theory”. *Academy of Management Journal*, 31, 737-770.

Eisenhardt, K. M. (1985), “Control: Organizational and Economic Approaches”, *Management Science*, Vol. 31, No. 2, 134-149.

Ferris, J. M. e Graddy, E. (1991), Production costs, transaction costs, and local government contractor choice. *Economic Inquiry*, 24, 541-554.

Filipe, C., Rocha, M., Magalhães, T. e Neves, T. (2004), *Processos de Governação e Governança*. IPSS – Observatório Português dos Sistemas de Saúde.

Granovetter, M. (1985), Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, vol. 91(3), 481-510.

Grossman, S. e Hart, O. (1986), “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration”, *Journal of Political Economy*, 94 (4): 691–719.

Hart, O. e Moore, J. (1990), “Property Rights and the Nature of the Firm”. *Journal of Political Economy*. 98 (6): 1119–1158.

Hart, O. (2017), “Incomplete Contracts and Control”, American Economic Review 2017, 107(7): 1731–1752.

Horn, M. (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hooghe, L. e Marks, G. (2003), Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, Vol. 97 (2), 233-243.

Jessop, B. (1997), Capitalism and its future: remarks on regulation, government, and governance. *Review of International Political Economy*, 4 (3), 435-455.

Jensen, M. C. e Meckling, W. H. (1976), Theory of the Firm: Managerial behaviour, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.

Kersbergen, K. e Waarden, F. (2004), ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43, 143–171.

Kettl, D. F. (2000), The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government*. Public Administration Review*, 60(6), 488-497.

Kooiman, J. (ed.) (1993), *Modern Governance. New Government - Society Interactions*. London: SAGE Publications.

Kooiman, J. e Jentoft, S. (2009), Meta-governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices. *Public Administration*, 87/4, 818-836.

Kohler-Koch, B. (1999), The Evolution and Transformation of European Governance. In B., Kohler-Koch. e R., Eising (Eds) *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.

Kiewiet, D. R. e McCubbins, M. (1991), *The Logic of Delegation, Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago: The University of Chicago Press.

Lane, J.-E. (2005), *Public Administration and Public Management: The Principal-agent Perspective.* London and New York: Routledge.

Lassar, W. M. e Kerr, J. L. (1996), Strategy and control in supplier-distributor relations: An agency perspetive, *Strategic Management Journal*, 17(8), 613-632.

Marinetto, M. (2003), Governing beyond the centre: A critique of the Anglo-governance school. *Political Studies*, 51(3), 592–608.

Moe, T. M. (1984), The new economics of organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739–777.

Meuleman, L. e Niestroy, I. (2015), Common but Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work*. Sustainability*, 7, 12295-12321.

Meuleman, L. (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg, Germany: Physica-Verlag Springer.

Montalvo, A. R. (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Livraria Almedina.

Mitnick, B. M. (1975), The theory of agency: The policing "paradox" and regulatory behavior. *Public Choice* (Winter), 24, 27-42.

OECD (2007*), Linking Regions and Central Governments. Contracts for regional developmen*t. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 22-70.

OECD (2009), *Government at a Glance.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2011), *Policy framework for investment user's toolkit. Chapter 10. Public Governance.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing.

OECD (2018), *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD Multi-level Governance Studies, Paris: OECD Publishing.

Peck, E. e Dickinson, H. (2008), *Managing and Leading in Inter-Agency Settings*. Bristol: Policy Press.

Peters, B. G. (2000), Globalization, institutions and governance. B. G., Peters, D. J. Savoie (Eds.) *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service, Montreal & Kingston*, McGill-Queen's University Press, 29-57.

Peters, B. G. (1993), Managing the hollow state. In K. A., Eliassen e J., Kooiman (Eds.) *Managing Public Organizations: Lessons from contemporary European experience*. London: Sage.

Piattoni, S. (2010), *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*, New York, Oxford University Press, 17-31.

Piattoni, S. (2016), Cohesion policy, multilevel governance and democracy. In S., Piattoni e L., Polverari (Eds.) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 65-78.

Pierre, J. e Peters, B. G. (2000), *Governance, Politics and the State*, London, Macmillan Press

Posner, E. A. (2000), *Agency Models in Law and Economics*. John M. Olin Law & Economics Working Paper, nº. 92, série 2.

Ross, S. A. (1973), The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review*, 63(2), 134–139.

Rhodes, R. A. W. (1996), The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 652-667.

Skelcher, C. (2000), Changing images of the state: Overloaded, hollowedout, congested. *Public Policy and Administration*, 15(3), 3–19.

Strøm, K (2000), Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–289.

Stoker, G. (1998), Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, Vol. 50 (155), 17-28.

Teles, F. (2016), *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*, UK, Palgrave Macmillan.

Teixeira, G. e Ferreira da Cunha, A. (2015), *Public Governance and Political Corruption: A Framework for Anticorruption Policy*, Working Papers #35, Porto: OBEGEF – Observatório de Economia e Gestão de Fraude.

Weber, E. P. e Khademian, A. M. (2008), Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334–349.

World Bank Group (1992), *Governance and development.* Washington, DC: World Bank.

Williamson, O. (1981), The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *The American Journal of Sociology*, 87 (3), 548–577.

LINKS ÚTEIS

www.adcoesao.pt (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P.)

https://www.baselgovernance.org/ (Basel Institute on Governance)

https://soc.kuleuven.be/io/english (Public Governance Institute)

https://www.wu.ac.at/en/mlgd/ (Institute for Multilevel Governance and Development)

http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/ (OECD Regional Development)