

---

## **Desafios da Governação e Metagovernação Pública: de uma análise teórico-histórica à sua aplicação ao caso português**

Challenges of Public Governance and Metagovernance: from a theoretical-historical analysis to its application to the Portuguese case

**Luis Mota\***

*Escola Superior de Tecnologia e Gestão (ESTG), Instituto Politécnico de Leiria, Leiria, Portugal; Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP), Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal.*

---

### **RESUMO:**

O objetivo deste ensaio é apresentar uma revisão crítica sobre as temáticas da governação pública e metagovernação, bem como uma reflexão sobre os principais desafios nestes domínios no contexto português. A relevância desta análise decorre destas temáticas se encontrarem ainda pouco exploradas em Portugal, quer em termos teóricos, quer em termos de realidade empírica. O artigo conclui que o contexto de governação pública em Portugal é claramente híbrido, sendo visível uma conjugação, nem sempre pacífica, de influências da tradição administrativa napoleónica e de ideias reformistas da Nova Gestão Pública e pela Nova Governação Pública.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governação pública, Metagovernação, Reformas administrativas, Portugal

### **ABSTRACT:**

The purpose of this chapter is to present a critical review of the topics of public governance and meta-governance, as well as a reflection on the main challenges related to these domains in the Portuguese context. The relevance of this analysis stems from these themes being scarcely analysed in Portugal, both in theoretical and empirical terms. The article concludes that the context of public governance in Portugal is clearly hybrid, with a visible, not always peaceful, combination of influences from the Napoleonic administrative tradition and reformist ideas from the New Public Administration and the New Public Governance.

**KEYWORDS:** Public governance, Meta-governance, Administrative reforms, Portugal

---

---

\*Contacto do Autor: [luis.mota@ipleiria.pt](mailto:luis.mota@ipleiria.pt)

## 1. Introdução

O termo *governance*<sup>1</sup> tem assumido uma importância crescente nas áreas científicas da Administração e Políticas Públicas nas últimas décadas, sobretudo desde a década de 90 do séc. XX, ao ponto de se tornar num dos principais focos de estudo destas áreas científicas no final do séc. XX (Bevir, 2007; Chhotray & Stoker, 2009; Christensen & Lægreid, 2012; Pierre & Peters, 2005; Torfing, Peters, Pierre & Sørensen, 2012).

Como refere Bevir (2007, p. 364), a crescente utilização deste termo nestas áreas científicas está relacionada com “mudanças na natureza e papel do Estado na sequência das reformas do setor público das décadas de 80 e 90 do séc. XX (...) [que têm subjacente] uma convicção generalizada de que o Estado depende de outras organizações para assegurar as suas intenções, implementar as suas políticas e estabelecer um padrão normativo”. Face a estas mudanças na realidade político-administrativa de muitos países ‘ocidentais’, têm-se desenvolvido novas abordagens teóricas, cuja mais-valia se centra na sua capacidade para analisar uma maior variedade de instituições e tipologias de relações nos processos de governação (Pierre & Peters, 2005).

Não obstante a crescente relevância da abordagem da *governance* nas áreas científicas referidas, esta tem sido alvo de algumas críticas, nomeadamente por ser demasiado ambígua, bem como por incorporar ainda significativos debates. Um dos principais debates neste quadro diz respeito ao nível de influência que os atores tradicionais mantêm, tal como Pierre e Peters (2005) dão conta: por um lado, alguns autores advogam que o Estado perdeu grande parte dos seus poderes; e, por outro lado, outros autores defendem que o Estado continua a desempenhar o papel mais importante na governação pública.

As duas orientações acima descritas deram origem, de acordo com Rhodes (2012), a diferentes ‘vagas’ de estudos sobre os fenómenos da *governance*: a primeira vaga dedicou-se, sobretudo, à análise das transformações na natureza do Estado; a segunda dedica-se aos assuntos da *metagovernance*, ou seja, às formas de conjugação da atuação de diferentes atores e modos de governação, no sentido de assegurar a coordenação da governação pública.

A maior atenção às questões da *metagovernance* surge, assim, alinhada com a constatação do carácter crescentemente híbrido das realidades da governação pública, que integram elementos dos novos e tradicionais modos de governação pública, os quais podem ser complementares, mas também conflituantes, entre si (Meuleman, 2008; Christensen & Lægreid, 2011; Keast, Mandell, & Brown, 2006). De igual modo, importa referir que este carácter híbrido da governação pública

---

<sup>1</sup> Como veremos adiante, o termo *governance* poderá ser traduzido, na perspetiva deste artigo, enquanto ‘governação’ ou ‘governança’. Na nossa perspetiva, estas duas traduções poderão ser associadas a diferentes conceções, mais amplas ou mais estritas, do termo *governance* (*vide*, Bevir, 2007). Contudo, optar-se-á pela utilização do termo em inglês até se apresentar a explicação mais aprofundada deste duplo sentido.

apresenta distintas geometrias, que variam de acordo com os domínios de políticas públicas, os países e até momentos do tempo (*vide, inter alia*, Christensen e Lægreid (2011) e Torfing *et al.* (2012)).

Assim, torna-se pertinente refletir sobre o tema da governação em diferentes contextos nacionais, nomeadamente naqueles em que, como Portugal, existe um evidente contraste entre as tradições administrativas e as recentes reformas do setor público (*vide, inter alia*, Araújo (2001), Corte-Real (2008), Magone (2011), Mota *et al.* (2014)).

Face a este contexto, o objetivo deste ensaio é refletir sobre as principais mudanças ocorridas na governação pública nos ditos países ‘ocidentais’ (e não só), bem como sobre os desafios inerentes à conjugação entre modos de governação tradicionais e mais recentes. Após uma análise crítica da literatura sobre estas duas temáticas, termina-se este ensaio com uma reflexão sobre as implicações que as mesmas têm no contexto da governação pública em Portugal.

## **2. Debates em torno do Conceito de ‘Governance’**

Como referido anteriormente, a emergência da atenção ao paradigma da *governance* nas áreas científicas da Administração e Políticas Públicas surgiu na sequência das reformas do setor público ocorridas desde a década de 80 do séc. XX. De acordo com Stoker (1998), este movimento de reformas consubstanciou-se em cinco grandes mudanças no domínio da ação pública: 1) o *empowerment* de um conjunto de instituições e atores para além das agências governamentais; 2) o esbatimento de fronteiras entre os setores público e privado; 3) a interdependência entre as instituições envolvidas; 4) a emergência de redes de atores autónomos e autogovernáveis; e, 5) a utilização de novos instrumentos e técnicas para gerir o destino coletivo.

O crescente interesse pela abordagem da *governance* está, assim, relacionado com a intensificação ou modificação de padrões de interdependência e interação entre diferentes tipos de atores, os quais derivam de tendências societais de diferenciação/especialização e de integração que têm vindo a desenvolver-se desde a década de 80 do séc. XX (Kooiman, 2000). Para Chhotray e Stoker (2009), estas tendências decorrem, sobretudo, das dinâmicas de crescente globalização e democratização iniciadas na década de 70 do séc. XX, que terão conduzido à complexificação dos contextos de atuação dos Estados e das empresas devido às suas dinâmicas de internacionalização e à afirmação do poder de influência dos seus *stakeholders*. Esta noção de interdependência e de interação entre atores está, aliás, patente nas palavras de Chhotray e Stoker (2009, p. 3) quando referem que o estudo da *governance* se debruça sobre as “regras da tomada de decisão coletiva em contextos em que existe uma pluralidade de atores ou organizações e em que nenhum sistema formal de controlo pode ditar [, pelo menos unilateralmente,] os termos da relação entre estes atores ou organizações”.

Face ao referido, não será de estranhar que Kooiman (2000), Sørensen e Torfing (2007) e Levi-Faur (2012) associem a ascensão do interesse pela temática da *governance* com o

fortalecimento do neoinstitucionalismo na década de 80. Recorde-se que o neoinstitucionalismo se debruça sobre a influência conjugada de constituições formais e informais, bem como sobre a influência bidirecional entre indivíduos e estruturas (Schmidt, 2006).

A maior abertura de análise da abordagem da *governance* tem, no entanto, concorrido também para a sua ambiguidade, o que tem contribuído para uma certa dificuldade de desenvolvimento de uma abordagem mais clara no estudo da Administração e Políticas Públicas (Chhotray & Stoker, 2009; Levi-Faur, 2012; Peters, 2012). Muito embora esta profusão de abordagens no âmbito do estudo da *governance* possa ser, de facto, prejudicial, Peters (2012) considera que esses contornos difusos poderão ser também uma robustez, já que a sua diversidade de posições teóricas e disciplinares poderá melhorar a compreensão dos fenómenos. Além disso, o autor considera que a abordagem da *governance* tem o mérito de ter recentrado a Ciência Política nas suas raízes e de ter terminado com a primazia das abordagens centradas no indivíduo, já que analisa os comportamentos individuais através do seu posicionamento em contextos de governação mais amplos (Peters, 2012).

A ambiguidade descrita deve-se, antes de mais, ao facto de o termo *governance* ser utilizado por diversas Ciências Sociais para objetos de estudo diferentes, mas também ao facto de este conceito ter, mesmo na área disciplinar da Administração e Políticas Públicas, um significado mais amplo e outro mais estrito (Bevir, 2007; Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012).

Em termos latos, o termo *governance* poderá ser utilizado enquanto sinónimo de ‘direção política’, abarcando quer as formas de governação mais tradicionais, quer as novas formas de governação mais horizontais acima referidas (Bevir, 2007). Por sua vez, o significado mais estrito do termo *governance* refere-se apenas às ‘novas formas não-hierárquicas’ de direção da ação coletiva, nas quais o Estado interage crescentemente com atores não-oficiais (Bevir, 2007). Esta duplicidade de significados poderá/deverá, no meu entender, associar-se às duas traduções para Português do termo *governance*, com a utilização do termo ‘governação’ para significados mais amplos, e a utilização do termo ‘governança’ para o significado mais estrito, o último dos quais podendo ser substituído pela expressão ‘novas formas de governação’<sup>2</sup>.

Além da multiplicidade de sentidos referida, a dificuldade de circunscrição do conceito na área disciplinar da Administração e Políticas Públicas deve-se ainda a um amplo debate quanto ao nível de influência que os atores tradicionais ainda têm (Pierre & Peters, 2005). A este propósito, Pierre e Peters (2005) dão conta de dois posicionamentos: por um lado, uma abordagem que negligencia o papel do Estado e que atribui primazia quase absoluta às novas formas de governação; e, por outro lado, abordagens que criticam a conceção anterior e que defendem que

---

<sup>2</sup> A partir deste ponto do artigo optar-se-á pela utilização do termo ‘governação’ para significados mais amplos e ‘novas formas (ou modos) de governação’ para significados mais estritos.

o Estado continua a desempenhar um papel central, ainda que de forma não tão omnipresente como anteriormente.

De acordo com Pierre e Peters (2005), a referida dicotomia entre perspetivas não faz sentido, já que as formas mais eficazes de governação requerem um posicionamento forte, quer de atores oficiais, quer de atores não-oficiais. No mesmo sentido, Peters (2012) afirma que se terá exagerado na negação do papel do Estado, apelando, por conseguinte, à integração de várias abordagens com vista a conseguir-se um entendimento mais completo dos contextos de governação.

Como referido por diversos autores, os novos modos de governação (mais horizontais e multidirecionais) não vieram substituir os antigos modos de governação (mais hierárquicos e unidirecionais), tendo sim havido um processo de sedimentação e mescla de diferentes modos de governação (*vide, inter alia*, Christensen e Lægreid (2011) e Torfing *et al.* (2012)).

Muito embora as ‘conjugações’ de diferentes modos de governação possam dar origem a complementaridades que serão discutidas adiante, estas podem, contudo, ser também uma fonte de potenciais falhas de governação, não só porque cada um dos modos de governação tem potenciais desvantagens, mas também porque poderão estar a ser conjugadas ideias e culturas de governação potencialmente conflitantes (Keast, Mandell, & Brown, 2006; Meuleman, 2008; Christensen & Lægreid, 2011).

Assim, importa analisar quais os potenciais conflitos e complementaridades entre modos de governação, bem como estratégias de os conjugar de forma eficaz. Antes de o fazer será, contudo, importante descrever brevemente as características e contextos de emergência dos principais modos de governação.

### **3. Principais modos de governação pública: Breve caracterização e contextualização histórica**

Muito embora seja hoje aceite que as conceções que expressam um completo abandono de formas tradicionais de governação são claramente exageradas, será necessário reconhecer a ocorrência de diferentes vagas de reformas da governação pública em diversos países ocidentais. Será neste sentido que Bovaird e Löffler (2016, p. 22) referem que os “paradigmas da produção de políticas públicas mudaram significativamente durante as últimas (...) décadas – a ‘administração pública tradicional’ foi substituída parcialmente pela ‘nova gestão pública’, que por sua vez foi parcialmente suplantado pelo movimento de ‘governação pública’”.

Tal como atrás referido, os novos modos de governação diferem dos modos de governação tradicionais baseados em processos de controlo e comando unicêntrico, os quais foram particularmente predominantes numa parte considerável do séc. XX nos Estados Unidos

da América, mas sobretudo na Europa, na sequência da emergência e expansão do designado Estado de Bem-estar.

A expansão do Estado de Bem-estar marcou efetivamente o contexto social e político do séc. XX em grande parte dos países ‘ocidentais’, sobretudo entre as décadas de 40 e 70, registando-se neste período um forte crescimento da intervenção e das despesas do Estado com matérias económicas e sociais, que era quase incontestado (o designado ‘consenso keynesiano’ (Baldock, 2011). Como será de esperar, a crescente tendência intervencionista descrita implicou uma enorme expansão do setor público, não apenas ao nível da maior variedade de funções, mas também ao nível do número de funcionários, bem como a uma maior ênfase em atividades de planeamento e controlo central (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012).

Face a este crescimento da ‘máquina do Estado’, a realidade da administração pública em diversos países ocidentais durante grande parte do séc. XX foi dominada pelos princípios da burocracia weberiana, que se coaduna com grandes contextos organizacionais e se estrutura em torno da divisão vertical do trabalho e da autoridade, da definição de regras formais de funcionamento, da divisão de tarefas, ou mesmo da disciplina hierárquica (Meuleman, 2008). De igual modo, imperavam também evidentes práticas de planeamento *top-down*, bem como uma forte orientação legalista e um forte foco nos procedimentos, por forma a garantir uniformidade dos serviços na sua relação com os cidadãos (Osborne, 2010).

Não obstante a sua primazia durante uma parte significativa do séc. XX, o modelo de atuação com base na dita burocracia tradicional weberiana não esteve obviamente incólume a críticas. Algumas dessas críticas relacionavam-se com o apego excessivo às regras, um excessivo departamentalismo e a conseqüente dificuldade de coordenação intersectorial, uma certa desumanização da burocracia, ou mesmo a desadequação da estrutura burocrática a ambientes complexos e dinâmicos (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Estes e outros problemas poderão constituir possíveis razões para explicar alguma ineficácia dos programas sociais atrás referidos, apesar dos avultados investimentos financeiros (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997).

Face aos problemas e críticas descritos, ter-se-á criado a ideia de que a capacidade de ‘direção’ e ‘intervenção’ por parte dos Governos seria limitada, quer fosse pelo facto do Estado estar a tornar-se alegadamente ‘sobrecarregado’ (*overloaded*) por cada vez mais responsabilidades e exigências, quer fosse pela ideia de uma crescente complexificação dos problemas sociais (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Baldock, 2011).

Estas e outras críticas ao paradigma da intervenção estatal como ‘receita ideal’ ganharam, entretanto, maior expressão na sequência da recessão económica que se seguiu ao choque petrolífero da década de 70 do séc. XX, que implicou fortes défices públicos e demonstrou que os níveis de despesas associados aos Estados de Bem-estar seriam in comportáveis (Pollitt & Bouckaert, 2017). Perante tal situação e a dificuldade/ impopularidade em aumentar os impostos por forma a arrecadar mais receita, as soluções que se afirmavam mais viáveis seriam a redução

das funções apoiadas pelo Estado, bem como um aumento do esforço por uma maior eficiência no desempenho das tarefas desempenhadas pelo Setor Público. Nesse contexto, ganhou igualmente expressão a defesa da ideia de que o setor público deveria adotar técnicas de gestão privada por forma a reduzir as despesas, a ser mais eficiente e a proporcionar serviços com maior qualidade (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Na adoção destes princípios reformistas destacam-se, em primeira instância, os governos da designada ‘Nova Direita’ de Thatcher (1979-1990) no Reino Unido e de Reagan (1981-1989) nos E.U.A., bem como governos de outros países anglófonos como a Austrália e a Nova Zelândia, a que se seguiram muitos outros países, um pouco por todo o ‘mundo ocidental’ (Pollitt & Bouckaert, 2017). Para este processo de difusão terão contribuído diversas organizações internacionais, tais como a OCDE, a ONU, o Banco Mundial e o FMI, na medida em que defendiam os princípios referidos como mapas de boa governação pública (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Ao nível administrativo, no âmbito deste movimento de reforma do Setor Público – que ficou conhecido pela designação agregadora de Nova Gestão Pública (NPM, do inglês *New Public Management*) – advogavam-se, entre outras medidas, uma clara separação das funções de formulação e implementação, bem como a adoção de técnicas e princípios de gestão privada por parte do Setor Público, tais como o enfoque na eficiência, na produtividade, na profissionalização da gestão, mas, sobretudo, na gestão por objetivos e resultados (em detrimento da gestão por processos) (Hood, 1991).

Para além destes princípios, será necessário referir outros bastante marcantes do NPM, tais como a conceção do cidadão enquanto cliente e a conseqüente introdução de modelos de gestão da qualidade, ou o estabelecimento de parcerias com atores dos setores público subnacional, privado e não-lucrativo, no sentido de os mesmos serem agentes de implementação de políticas ou agentes de consulta na formulação de políticas (Pierre, 2012).

Muito embora a NPM seja ainda um movimento de reforma administrativa com significativa expressão ao nível mundial, a aplicação dos seus princípios tem sido alvo de diversas críticas. Uma crítica frequente à NPM é ter ignorado as especificidades do setor público face ao setor privado e ter assumido que este último era necessariamente superior (Meuleman, 2008). De igual modo, é frequente referir-se que as pretensões universalistas do NPM não acautelaram devidamente os contextos, na medida em que a sua matriz anglófona nem sempre se revelou adequada à realidade de outros países, nomeadamente os que têm uma cultura mais legalista, como é o caso da Alemanha, França ou países da Europa do Sul (Pollitt & Bouckaert, 2017).

Para além destas críticas mais genéricas, Rhodes (1997) considera que as principais desvantagens da NPM estarão relacionadas, sobretudo, com o excessivo foco intraorganizacional das organizações implementadoras, advindo da obsessão exacerbada com o cumprimento de objetivos e resultados contratualizados. No mesmo sentido, alguns autores referem que a

excessiva especialização e autonomia das unidades implementadoras conduziu a problemas relacionados com a menor capacidade de controlo político das atividades, bem como com o menor carácter estratégico da tomada de decisões relacionado com a perda de coordenação e coerência entre políticas e a excessiva segmentação dos problemas (Christensen & Læg Reid, 2007; Dahlström, Peters, & Pierre, 2011). De referir, por fim, as críticas relativas à possibilidade do NPM poder promover uma debilitação de valores democráticos como a equidade, a justiça ou a representação, em consequência do seu enfoque na eficiência organizacional (Denhardt & Denhardt, 2000).

Perante estas críticas, que terão ganho particular expressão na década de 90 do séc. XX, começou a surgir um conjunto de medidas que pretendiam reverter alguns dos problemas resultantes do NPM, ao qual se poderá atribuir a designação de segunda vaga de reformas do setor público ou Reformas Pós-NPM. Para alguns autores, esta segunda vaga de reforma deu origem a um novo modelo de estruturação da governação pública – a (Nova) Governação Pública (*New Public Governance*) (*vide, inter alia*, Osborne (2010)).

A segunda vaga de reformas do setor público, ocorridas desde meados da década de 90 do séc. XX, tem precisamente como enfoque principal solucionar ou minorar alguns dos problemas do NPM referidos, através de uma particular atenção aos desafios da integração e coordenação entre atores, na sua dimensão horizontal, mas também vertical (6, 2004; Christensen & Læg Reid, 2007; Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010). Tal como referem Christensen e Læg Reid (2012), as medidas relacionadas com a dimensão horizontal da coordenação pretendiam, sobretudo, quebrar a lógica demasiado setorial da administração pública, permitindo o desenvolvimento harmonioso de programas e projetos intersectoriais, ao passo que o enfoque na dimensão vertical da coordenação tinha por propósito a recuperação de algum controlo por parte do poder político e o desenvolvimento de políticas com uma maior consistência entre níveis de governo.

Ao nível da dimensão vertical, assistiu-se, sobretudo desde o início da primeira década do séc. XXI, à adoção de diversas estratégias de ‘recentramento’ como reação a uma certa perda de controlo da governação pública por parte do poder político. De acordo com Dahlström *et al.* (2011), estas estratégias de ‘recentramento’ tiveram um duplo alinhamento: por um lado, estratégias direcionadas para a recuperação de maiores níveis de controlo por parte do Governo Central (*holding on strategies*); e, por outro lado, estratégias mais direcionadas para o reforço da capacidade de coordenação e atuação estratégica por parte do Governo (*restoring the centre strategies*).

Relativamente à dimensão horizontal, têm sido formuladas propostas de incremento da participação de atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas através de novas configurações de governação negociada, tais como as parcerias público-privadas, alianças estratégicas, comités consultivos, ou redes interorganizacionais. Neste conjunto de configurações

de governação merecem particular destaque as redes de governação, as quais se revelam particularmente adequadas para os *wicked issues*, na medida em que estes estão frequentemente envoltos em divergências quanto à sua natureza e às propostas de intervenção (Klijn, 2012).

De acordo com Kickert *et al.* (1997), a aposta numa lógica de atuação em rede e parcerias entre atores por diversos Governos ocidentais terá sido particularmente inspirada pelo exemplo holandês, nomeadamente pela sua tradição de governação com base na procura de consensos através de práticas de consulta, descentralização e participação. Esta ótica de promoção de práticas de governação interorganizacional terá sido, por sua vez, também adotada por outros governos ‘progressistas’ eleitos na década de 90, tais como os executivos de Blair no Reino Unido (1997-2007), de Clinton nos E.U.A. (1993-2001), de Schröder na Alemanha (1998-2005), ou de Jospin na França (1997-2002) (Hill & Hupe, 2009). Como sugerido por Hill e Hupe (2009), algumas destas administrações terão sido também influenciadas pela designada ideologia de ‘Terceira Via’ de Anthony Giddens, que advogava medidas como a promoção da participação e corresponsabilização dos cidadãos e da sociedade civil.

Como foi possível observar pelo descrito, a grande marca distintiva desta segunda vaga de reformas do setor público foi a sua orientação interorganizacional, cuja aposta resultou da crescente perceção de interdependência entre atores e a conseqüente necessidade de coordenação por forma a fomentar uma tomada de decisão mais estratégica, fundamentada e, em alguns casos, mais legitimada (Klijn, 2012; Christensen & Læg Reid, 2012). De igual modo, esta segunda vaga de reformas distingue-se por não ter tanto um enfoque na melhoria dos níveis de eficácia e eficiência das organizações e dos serviços públicos, mas antes na eficácia das políticas públicas na melhoria das condições de vida dos cidadãos (Bovaird & Löffler, 2016).

Não obstante as mais-valias desta orientação interorganizacional, esta comporta também alguns potenciais problemas, nomeadamente processos de decisão mais morosos, com conflitos entre atores quanto à natureza dos problemas e das intervenções, uma divisão de responsabilidades pouco clara, e processos de participação pouco abertos a atores para além dos grupos de interesse poderosos (*vide, inter alia*, Meuleman (2008)). A este mesmo propósito, Peters (2010) refere que existem quatro tipologias de problemas, nomeadamente ao nível da decisão, da participação, da coordenação e da *accountability*.

Como é possível observar, os três modelos de governação pública dominantes no séc. XX e início do séc. XXI – Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e (Nova) Governação Pública – têm inerentes diferentes formas de estruturação da governação do setor público, às quais estão associadas diversas virtudes, mas também problemas recorrentes. Nesse sentido, importa sumariar quais as principais características, virtudes e potenciais problemas destes três modelos (ver Figura 1).

**Figura 1.** Comparação entre os três modelos de Administração Pública

<b>Modelo de Administração Pública</b>	<i>Administração Pública Tradicional</i>	<i>Nova Gestão Pública</i>	<i>(Nova) Governação Pública</i>
<b>Agenda Política</b>	Disponibilizar amplos programas públicos	Promover a redução do Estado	Solucionar questões transversais
<b>Tipo de relação</b>	Hierárquica	Autónomas	Interdependentes
<b>Gestão de relações</b>	Clareza nas tarefas e nas funções e garantia de recursos suficientes ( <i>gestão via inputs</i> )	Padrões de desempenho e cumprimento de contratos ( <i>gestão via outputs</i> )	Ativação e gestão de parcerias e prossecução de objetivos ( <i>gestão via outcomes</i> )
<b>Principais virtudes</b>	- Firmeza - Equidade, confiança e objetividade	- Responsabilidades claras - Orientação para os custos e incentivos à eficiência	- Decisões legitimadas e validadas - Sinergias e promoção de aprendizagem
<b>Problemas recorrentes</b>	- Falta de flexibilidade - Ineficácia	- Demasiada ênfase no autointeresse organizacional - Instabilidade do sistema - Desequilíbrio de informação	- Lentidão e morosidade de processos de tomada de decisão - Falta de clareza de responsabilidades - Falta de capacidade de <i>enforcement</i>

Fonte: produção própria, com base em Kickert, Klijn e Koppenjan (1997), Osborne (2010) e Bouckaert, Peters e Verhoest (2010)

Apesar da ampla influência que estes novos modelos acarretaram, é particularmente importante frisar que a sua emergência não implicou o completo desaparecimento do modelo de administração pública tradicional. Assim, o próximo ponto analisa as principais mudanças ao nível da governação destes novos modelos de administração pública, bem como os desafios inerentes ao carácter híbrido da governação pública na atualidade.

#### **4. Desafios do hibridismo e da metagovernação**

Tal como referido no ponto anterior, diversos desafios económicos e políticos no último quartel do séc. XX tornaram cada vez mais evidente a necessidade de se proceder a algumas alterações na estrutura e processos de governação pública, já que os modos tradicionais de governação estavam a demonstrar-se desadequados por serem demasiado fechados, formalistas e rígidos (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012). Desta feita, imperava a ideia da necessidade de, por um lado, redefinir o papel do Estado na governação pública e de, por outro lado, aumentar os pontos de interação entre Estado e sociedade civil (Pierre, 2012). É precisamente neste contexto que surgem diferentes vagas de reformas administrativas no âmbito das quais surgiram novos modos de governação que alguns autores apelidaram, de forma genérica, de ‘governação pública interativa’.

Tal como se torna evidente pela caracterização dos novos modos de governação interativa apresentada no ponto anterior, uma das principais alterações na governação pública de muitos

países ‘ocidentais’ foi, com efeito, o crescente envolvimento no processo de políticas públicas por parte de atores não-públicos, bem como de atores públicos supranacionais e subnacionais, ou mesmo atores públicos (semi-)autónomos. É, portanto, neste sentido que alguns autores (*vide, inter alia*, Levi-Faur (2012)) referem que a autoridade tradicionalmente adstrita aos governos nacionais centrais tem vindo a institucionalizar-se também em outras arenas, ‘deslocando-se’ em três direções: 1) ascendente (*upwards*), nomeadamente para atores supranacionais, tais como a U.E. ou a Organização Mundial do Comércio; 2) descendente (*downwards*), designadamente para atores subnacionais, tais como regiões ou municípios; 3) horizontal (*outwards*), quer seja para atores públicos com alguma autonomia face ao poder político ministerial, quer seja para atores dos setores privado e não-lucrativo. Terá sido perante este cenário de ‘transferência de autoridade’ que alguns autores (*vide, inter alia*, Rhodes (1997)) começaram a utilizar a noção de ‘esvaziamento do Estado’.

Apesar das transformações descritas, Torfing *et al.* (2012) consideram que a noção de ‘deriva do governo para a governança’ (*shift from government to governance*) ou ‘esvaziamento do Estado’ são perigosas. De acordo com estes mesmos autores (Torfing, Peters, Pierre, & Sørensen, 2012), esta conceção de mudança completa de modos de governação não só está a minorizar os aspetos negativos que poderão advir da governação interativa, como tem também alguns outros perigos implícitos, nomeadamente: a) a propagação de uma ideia demasiado simplista de transição entre passado e presente; b) a assunção destas mudanças como um jogo soma-zero, ao considerar que o aumento das novas formas de governação se faz à custa da retirada do Governo; e c) a negação ou ofuscação do papel do Governo.

É, portanto, face ao contexto acima descrito que Kooiman (2000) refere que será mais adequado a referência à expressão ‘mudança dos papéis do Estado’ do que ‘diminuição dos papéis do Estado’. Tal como aduzem Pierre e Peters (2005), estas novas formas de governação requerem ainda maior capacidade institucional do Estado do que as tradicionais formas de governação pública, tanto ao nível dos recursos humanos, financeiros e de conhecimento, como ao nível da confiança e da legitimidade.

O hibridismo de modos de governação é, com efeito, uma das mais evidentes características da governação pública do século XXI, já que a realidade da governação pública dos países ocidentais combina diferentes elementos dos modos tradicionais de governação pública com elementos dos novos modos de governação (Osborne, 2010; Christensen & Lægreid, 2011).

A propósito das diferentes conjunções de maior ou menor intervenção de diferentes atores sociais e políticos, importa referir o trabalho de Kooiman (2000, p. 145; 2003, pp. 79-131), que refere que coexistem na atualidade três grandes modos de governação:

- *autogovernação*: modo de governação composto predominantemente por entidades sociais autónomas e com capacidade de se autogovernarem, situação que

origina a criação de sistemas autorreferenciados, auto-organizados e autogeridos, e em que a maioria das relações são relativamente abertas, flexíveis e espontâneas (*'interferences'*, tal como designadas pelo autor), sendo a governação de algumas profissões ou a conceptualização da governação dos bens comuns de Ostrom exemplos disso mesmo;

- *cogovernação*: modo de governação que agrega entidades que colaboram e cooperam entre si, na medida em que são interdependentes, ainda que autónomos entre si, daí que as interações entre estes sejam geralmente horizontais e semiformais (*'interplays'*, tal como designadas pelo autor), tal como acontece nos casos das parcerias público-privadas ou nas redes;

- *governação hierárquica*: modo de governação que se baseia essencialmente em relações de autoridade entre entidades, com interações predominantemente 'verticais' e formais (*'interventions'*, tal como designadas pelo autor), tal como sucede entre o Estado e os seus cidadãos através de leis e políticas públicas.

Muito embora as 'conjugações' de diferentes modos de governação possam dar origem a complementaridades que serão discutidas adiante, estas podem ser também uma fonte de potenciais falhas de governação, não só porque cada um dos modos de governação tem as potenciais desvantagens anteriormente descritas, mas também porque poderão estar a ser conjugadas ideias e culturas de governação potencialmente conflitantes (Meuleman, 2008; Christensen & Lægreid, 2011; Keast, Mandell, & Brown, 2006).

Em relação aos potenciais problemas de cada um dos modos de governação (ver Figura 1), importa recordar que as hierarquias tradicionalmente associadas à Administração Pública Tradicional tendiam a causar problemas ao nível da falta de flexibilidade e eficácia. Por sua vez, os (quasi-)mercados geralmente associados à Nova Gestão Pública tendem a causar problemas associados com a excessiva fragmentação do sistema e conseqüente ênfase no autointeresse organizacional. Por fim, as redes interorganizacionais, usualmente associadas ao modelo da Nova Governação Pública, tendem a gerar problemas de lentidão e morosidade nos processos de decisão, falta de clareza de responsabilidades, bem como algumas dificuldades de concretização.

Já no respeitante aos potenciais conflitos entre modos de governação, Meuleman (2008) e Sørensen e Torfing (2007) destacam, por sua vez, os seguintes aspetos: as hierarquias poderão prejudicar as redes ao definir 'regras de funcionamento' demasiado rígidas, ao forçar a existência de redes ou pelo facto de alguns parceiros das redes terem problemas de *'double-hat'*; as lógicas de mercado podem prejudicar as redes ao criar um clima de concorrência que dificulta a confiança

necessária para as atividades da rede; as redes podem prejudicar as lógicas de mercado se os processos de tomada de decisão forem muito lentos.

Não obstante os potenciais problemas que possam causar, as ‘conjugações’ entre modos de governação não devem, contudo, ser vistas como necessariamente nefastas, já que poderão comportar vantagens em termos de flexibilidade e adaptabilidade (Sørensen & Torfing, 2007; Meuleman, 2008; Christensen & Lægheid, 2011). Ao nível das potenciais complementaridades entre modos de governação, Meuleman (2008) e Sørensen e Torfing (2007) referem os seguintes exemplos: o facto de as redes resultarem frequentemente da iniciativa de hierarquias; o facto das estratégias em rede poder dar lugar a hierarquias após processos de formalização; o facto de as redes estarem, em alguns casos, a promover a ‘reunião’ de atores que se haviam separado como resultado das estratégias de fragmentação da governação por mercado; o facto de a lógica concorrencial dos mercados poder dar origem a inovações que poderão ser posteriormente partilhadas em rede.

Terá sido, portanto, face à constatação da existência de potenciais problemas em cada um dos modos de governação e na conjugação entre estes que, na década de 90, surgiram os estudos subordinados à temática da metagovernação, através de autores como Jessop, Kooiman, Dunsire ou Mayntz e Scharpf, e que se debruçam sobre a identificação e análise de formas mais eficazes de coordenação das estruturas e práticas de governação (Jessop, 2011; Meuleman, 2008; Peters, 2010). Tendo, portanto, por base os três principais modos de governação anteriormente descritos, Jessop (2011) considera que os principais modos de metagovernação serão o redesenho dos mercados, a promoção da inovação e (re)desenho da organização do setor público, bem como a mudança na composição ou articulação das redes.

No caso específico da designada gestão de redes, Torfing *et al.* (2012) referem que os metagovernadores – função que pode ser ocupada por qualquer ator com poder, mas que frequentemente é desempenhada por atores públicos – podem desempenhar uma série de funções, que podem implicar uma maior ou menor intervenção. Como exemplo de atividades com maior intervenção encontra-se a ‘gestão de processos das redes’, cujo principal objetivo é reduzir tensões e conflitos e capacitar os atores envolvidos, ou a ‘participação direta’ nas redes, com o objetivo de influenciar a agenda e as opções de intervenção das redes, bem como o processo de negociação. Por outro lado, são exemplos de atividades menos interventivas o ‘desenho institucional das redes’, que tem o propósito de influenciar a composição e procedimentos, bem como o ‘enquadramento das redes’, cujo objetivo é determinar os objetivos, condições de financiamento, a base legal ou a base de discussão.

Já no campo da inovação e (re)desenho da organização do setor público, tem vindo também a ganhar expressão o conceito de ‘Estado neo-weberiano’ (*Neo-Weberian State*), que traduz a ideia de um setor público que continua (ou voltou) a ter uma estruturação weberiana e um papel predominante na governação pública, mas que se reformou, nomeadamente voltando-

se para as necessidades e a participação dos cidadãos, para os resultados e para a profissionalização da gestão (Pollitt & Bouckaert, 2017, pp. 121-122). Para Pollitt e Bouckaert (Pollitt & Bouckaert, 2017, p. 80), este é o modelo de reforma adotado pelos países continentais, tais como a Alemanha, a Bélgica ou até mesmo a Itália, que inicialmente eram descritos simplesmente como adotantes ‘retardatários’ (*laggards*) da Nova Gestão Pública. Esta mesma apreciação tem também surgido associada aos países da Europa do Sul, nomeadamente por Ongaro (2009, pp. 263-265), na medida em que estes países tendem a ser um misto de elementos de governação pública tradicionais de inspiração weberiana e de novos modos de governação pública.

No ponto que se segue iremos precisamente explorar esta ideia em relação a um destes países da Europa do Sul – Portugal.

## **5. Desafios da governação e metagovernação pública em Portugal**

Como referido ao longo do texto, a governação pública em diversos países ‘ocidentais’ é claramente marcada pelo hibridismo, com conjugação de elementos de novos e tradicionais modos de governação pública que apresentam distintas geometrias que variam de acordo com os domínios de políticas públicas, os países e até os momentos do tempo (*vide, inter alia*, Christensen e Lægreid (2011, p. 419) e Torfing *et al.* (2012, pp. 10-11)).

De acordo com Christensen e Lægreid (2012), estes processos de ‘sedimentação’ poderão ocorrer devido aos seguintes conjuntos de fatores: em primeiro lugar, porque a inclusão de características de diferentes modos de governação nos processos de reforma tendem a gerar menos conflitos políticos e a facilitar a concretização de compromissos; em segundo lugar, porque as medidas de reforma são ‘vendidas’ como novas e mais modernas, quando na verdade são, muito frequentemente, propostas de continuidade mas com diferentes designações; e, por último, devido a mecanismos de ‘*path-dependency*’, que dificultam a introdução de novidades nas organizações. A propósito deste último fator, poder-se-á dizer que a governação pública de um país num determinado momento é o resultado da combinação de tendências e pressões reformistas ‘convergentes’ e de mecanismos de ‘*path dependency*’ associados às designadas ‘tradições administrativas’, descritas por Painter e Peters (2010, p. 6) como padrões relativamente duráveis “... do estilo e substância da administração pública de um país particular ou de um grupo de países”.

Os contextos de governação pública dos países da Europa do Sul têm sido apontados nos últimos anos como claros exemplos da conjugação de tendências reformistas uniformizantes e das peculiaridades das suas tradições administrativas (*vide, inter alia*, Pollitt & Bouckaert (2017) ou Ongaro (2013)).

No caso português, a governação pública em Portugal não tem sido, naturalmente, exceção às tendências internacionais de reforma, sendo um claro exemplo da influência combinada, e por vezes conflituante, das tradições administrativas e de pressões reformistas (*vide, inter alia*, Araújo (2001), Corte-Real (2008), Magone (2011), Mota *et al.* (2014)).

Por um lado, diversos estudos dão conta que Portugal tem vindo a adotar um conjunto de reformas da governação pública baseadas numa agenda managerialista e sob a influência de experiências de outros países e da adesão à União Europeia e à União Económica e Monetária, cujos principais enfoques e sucessos se concentram ao nível da promoção da transparência, da redução da burocracia e da gestão por resultados (*vide, inter alia*, Carvalho (2008), Rocha e Araújo (2007), Magone (2011), Mota *et al.* (2014)).

Por outro lado, Portugal mantém uma administração pública ainda bastante influenciada pela sua tradição administrativa napoleónica, muito embora Ongaro (2013) considere que é o país da Europa do Sul cuja governação pública menos se assemelha com o modelo napoleónico puro. Os exemplos de características da governação pública em Portugal de orientação napoleónica mais marcantes serão a predominância de uma cultura legalista, uma estrutura de tomada de decisão excessivamente centralizadora e ainda politizada, bem como com problemas de coordenação intersectorial e interserviços e de articulação com atores da sociedade civil (*vide, inter alia*, Araújo (2001), Rocha e Araújo (2007), Corte-Real (2008), Magone (2011), Mota *et al.* (2014)).

Os resultados de um estudo sobre dinâmicas de reforma da governação pública em Portugal, para o qual foram inquiridos 296 dirigentes de topo da administração pública portuguesa em 2012<sup>3</sup>, indicam que a governação pública portuguesa tem um claro hibridismo não apenas nas principais tendências de reforma, mas também ao nível das atitudes dos dirigentes.

Tal como observável no Gráfico 1, quando questionados sobre quais as suas perceções sobre os seus principais papéis enquanto dirigentes, os inquiridos valorizaram não apenas valores mais associados à Nova Gestão Pública – por exemplo, assegurar o uso eficiente de recursos e alcançar resultados –, à Administração Pública Tradicional – ex.: assegurar implementação imparcial de leis e regras e disponibilizar conhecimento técnico –, mas também à Nova Governação Pública – ex.: procurar soluções conjuntas para problemas públicos e colocar organizações a colaborar.

---

<sup>3</sup> Apesar deste estudo ter sido desenvolvido já há 10 anos, considera-se que estes resultados têm ainda (alguma) validade. Além disso, não existem estudos mais recentes com uma amostra ou abordagem metodológica similar.

**Gráfico 1. Papéis e (auto-)percepções de dirigentes públicos em Portugal (valores médios)**

Q. No essencial eu entendo o meu papel enquanto dirigente como...

Escala: 1= Discordo totalmente; 7=Concordo totalmente

Fonte: Mota *et al.* (2014)

O hibridismo da governação pública em Portugal é igualmente visível através dos resultados do questionário em relação às principais reformas da administração pública. Como se pode observar no Gráfico 2, os dirigentes públicos inquiridos consideravam que as principais tendências de reforma do setor público tinham sido questões mais relacionadas com a melhoria da administração pública tradicional – tais como transparência e governação aberta e redução da burocracia interna ou governo digital e eletrónico –, mas também questões mais associadas à Nova Gestão Pública – enfoque nos impactos e resultados – e na Nova Governação Pública – fomento da colaboração e cooperação entre diferentes atores do setor público.

**Gráfico 2.** Importância atribuída a diferentes tendências de reforma por dirigentes públicos em Portugal (valores médios)



Q. Quão importante é cada uma das seguintes tendências de reforma no seu domínio de política pública?

Escala: 1= Nada importante; 7=Muito importante

Fonte: Mota *et al.* (2014)

Esta multiplicidade de tendências de reforma e de valores dominantes pode, como foi referido anteriormente, ser benéfico, mas pode também ser claramente um desafio e prejudicar a introdução eficaz de reformas. Se tomarmos o exemplo da introdução da gestão de desempenho na administração pública em Portugal, é possível verificar que a introdução dos instrumentos dos Planos e Relatórios de Atividades e do SIADAP (Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública) foi claramente dificultada pelo choque de culturas organizacionais

reformistas e tradicionais e pelo não envolvimento dos dirigentes nos processos de mudança (Rocha & Araújo, 2007; Araújo & Branco, 2009; Melo & Mota, 2020). Tal situação leva frequentemente a que estes instrumentos reformistas sejam, assim, mobilizados por ‘obrigação legal’ e não para melhorar a gestão das organizações públicas.

Tal como revelado no Gráfico 3, a gestão por objetivos e resultados e a avaliação de desempenho foram identificadas pelos dirigentes públicos inquiridos como dos mais importantes e comuns instrumentos de gestão nas suas organizações.

**Gráfico 3.** Relevância atribuída a diferentes instrumentos de gestão por dirigentes públicos em Portugal (valores médios)



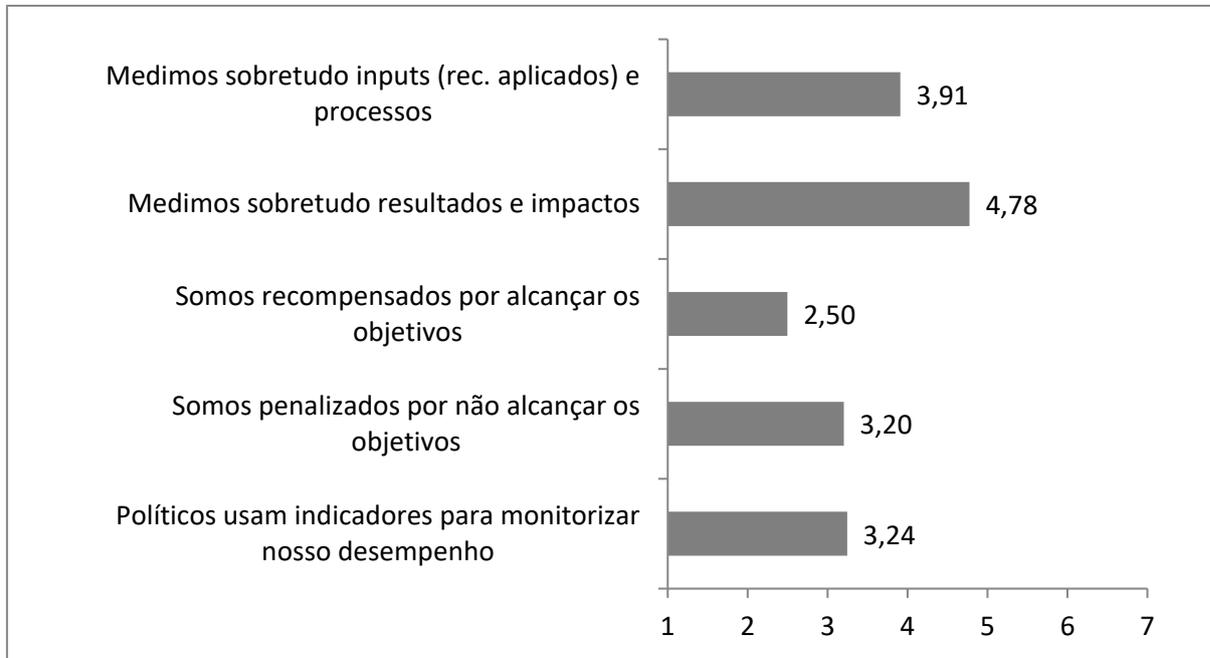
Q. Em que medida os seguintes instrumentos são utilizados na sua organização?

Escala: 1= Nunca; 7=Com muita frequência

Fonte: Mota *et al.* (2014)

Contudo, e tal como é visível no Gráfico 3 e no Gráfico 4, a avaliação de desempenho é inconsequente, já que não existe um sistema de remuneração baseada no desempenho e não existe recompensas ou penalizações por alcançar (ou não) os objetivos.

**Gráfico 4.** Relevância atribuída a diferentes elementos da gestão de desempenho por dirigentes públicos em Portugal (valores médios)



Q. Em que medida as seguintes afirmações se aplicam à sua organização?

Escala: 1= Discordo totalmente; 7=Concordo totalmente

Fonte: Mota *et al.* (2014)

De igual modo, pode-se afirmar que algo relativamente semelhante se passa frequentemente com as práticas de colaboração. No Gráfico 3 é possível perceber, por exemplo, que a colaboração e cooperação entre diferentes atores era apontada como uma das principais tendências de reforma da governação pública portuguesa por parte dos inquiridos. Contudo, no Gráfico 5 é possível observar que existiam claros problemas de coordenação entre diferentes organismos governamentais nacionais, da administração central com organismos desconcentrados e da administração autónoma, e com stakeholders privados e organizações da sociedade civil. Tal situação deve-se, em grande medida, ao facto de os processos de colaboração acontecerem frequentemente por ‘moda’ ou por ‘imposição’ de organismos internacionais, sem que exista, contudo, uma cultura de cooperação suficientemente desenvolvida nas organizações públicas portuguesas (Rodrigues & Silva, 2012; Teles, 2012).

**Gráfico 5.** Qualidade da Coordenação percebida por dirigentes públicos em Portugal (valores médios)



Q. Como caracterizaria a coordenação no seu domínio de política pública, relativamente às seguintes dimensões:

Escala: 1= Muito Fraca; 7=Muito Boa

Fonte: Mota *et al.* (2014)

Parte destes resultados conflitantes poderão ser explicados pelo facto de os dirigentes inquiridos considerarem que a reforma do setor público em Portugal tem sido muito mais focada na ‘contenção de custos’ do que na ‘melhoria dos serviços’ e têm sido inconsistentes e parciais, ao mesmo tempo que desenhadas quase em exclusivo pelos políticos e com pouco envolvimento da própria administração pública, dos sindicatos e dos cidadãos (Mota *et al.*, 2014).

## 6. Notas Finais

Como é possível verificar, a governação pública tem sido alvo de diversas mudanças ao longo dos últimos 50 anos, como resultado de duas ‘vagas’ de reformas, que se convencionou designarem-se por Nova Gestão Pública e Nova Governação Pública. Estas duas vagas de reformas implicaram mudanças bastante evidentes na forma como a administração pública se estrutura e o processo de políticas públicas é conduzido.

Apesar da ocorrência destas mudanças, não se poderá dizer que os atores estatais tradicionais tenham perdido o seu poder ou deixado de desempenhar algumas das suas funções, ou sequer que o modo tradicional de governação pública – mais hierárquico e formalista – tenha desaparecido. Com efeito, a realidade atual da governação pública no designado ‘mundo ocidental’ prima pelo seu carácter híbrido, com conjugação de instrumentos e formas de atuação da Administração Pública Tradicional, da Nova Gestão Pública e da Nova Governação Pública.

Portugal não é exceção a esta tendência internacional, tendo a sua governação pública atual clara influência das duas vagas de reforma anteriormente descritas, mas evidenciando ainda claros traços da dita administração pública tradicional devido à sua tradição administrativa napoleónica. Poder-se-á, por isso, concordar com a análise de Ongaro (2009) que refere que Portugal – tal como outros países da Europa do Sul – têm um modelo de um Estado Neo-Weberiano.

Esta conjugação entre instrumentos e formas de atuação dos diferentes modelos de administração pública nem sempre tem sido, contudo, frutífera ou pacífica, havendo, portanto, necessidade de se equacionar devidamente a cultura e o contexto organizacional e administrativa antes de se avançar com as reformas. Tal como referido anteriormente, as reformas de governação em Portugal são frequentemente pouco planeadas e motivadas por contenção de custos e essa realidade terá de ser alterada. Tendo em atenção um dos exemplos explorados na secção anterior – o da colaboração entre atores públicos –, considera-se que terá de haver um melhor planeamento e uma gestão mais ativa destas colaborações – por vezes até gerando ‘redes de governação’ –, sob pena de estas se tornarem meros instrumentos simbólicos, que geram frustrações a quem nelas participa. A mudança efetiva de uma cultura legalista e excessivamente formal para uma cultura de colaboração e de gestão para o interesse público não é, naturalmente, uma tarefa fácil, mas é de extrema importância.

Face a este contexto, penso que se se torna óbvia a necessidade de mais exercícios de reflexão sobre as condições de contexto antes do desenho e implementação das reformas, não necessariamente para ter uma atitude derrotista face à possibilidade de empreender reformas, mas antes para saber articulá-las com as práticas e cultura existentes, por forma a potenciar os recursos humanos e financeiros despendidos. De igual modo, torna-se absolutamente vital a existência de mais estudos empíricos que analisem as práticas das reformas e as perceções dos atores envolvidos, e não apenas o discurso político e legal subjacente a estas reformas.

## Referências

6, P. (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 103-138. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh006>.

Araújo, J. (2001). Improving public service delivery: The crossroads between NPM and traditional bureaucracy. *Public Administration*, 79(4), 915-932. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00286>.

Araújo, J., & Branco, J. (2009). Implementing Performance-based Management in the Traditional Bureaucracy of Portugal. *Public Administration*, 87(3), 557-573. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01762.x>.

- Baldock, J. (2011). Social Policy, Social Welfare, and the Welfare State. In J. Baldock, L. Mitton, N. Manning, & S. Vickerstaff, *Social Policy* (4th. Ed., pp. 7-26). Oxford University Press.
- Bevir, M. (2007). Governance. In M. Bevir, *Encyclopedia of Governance* (pp. 364-381). Sage.
- Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2016). The changing context of public policy. In T. Bovaird, & E. Löffler, *Public Management and Governance* (3rd. ed., pp. 14-25). Routledge.
- Carvalho, E. (2008). *Agendas e Reforma Administrativa em Portugal* [Tese de Doutoramento em Ciências Sociais, especialidade de Administração Pública]. Universidade Técnica de Lisboa.
- Chhotray, V., & Stoker, G. (2009). *Governance Theory and Practice: A Cross-Disciplinary Approach*. Palgrave Macmillan.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid public Administration - Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2012). Governance and Administrative Reforms. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 255-267). Oxford University Press.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal: successes and failures. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 206-229. <https://doi.org/10.1108/09513550810855663>.
- Dahlström, C., Peters, B., & Pierre, J. (2011). Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies. In C. Dahlström, B. G. Peters, & J. Pierre, *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies* (pp. 3-23). University of Toronto Press.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving, Not Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117>.
- Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*. Sage.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- Jessop, B. (2011). Metagovernance. In M. Bevir, *The Sage Handbook of Governance* (pp. 106-123). Sage.
- Keast, R., Mandell, M., & Brown, K. (2006). Mixing State, Market and Network Governance Modes: The Role of Government in "Crowded" Policy Domains. *International Journal of Organization Theory and Behaviour*, 9(1), 27-50. <https://doi.org/10.1108/IJOTB-09-01-2006-B002>.

Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In W. Kickert, E. H. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector* (pp. 1-13). Sage.

Klijn, E.-H. (2012). New Public Management and Governance: A Comparison. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 201-214). Oxford University.

Kooiman, J. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. In J. Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 138-164). Oxford University Press.

Levi-Faur, D. (2012). From "Big Government" to "Big Governance"? In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). Oxford University Press.

Magone, J. (2011). The difficult Transformation of State and Public Administration in Portugal: Europeanization and the persistence of neo-patrimonialism. *Public Administration*, 89(3), 756–782. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01913.x>.

Melo, A., & Mota, L. (2020). Public Sector Reform and the State of Performance Management in Portugal: a gap between performance measurement and its use? *International Journal of Public Sector Management*, 33(6/7), 613-627.

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

Mota, L., Pereira, L., Cardim, M., Neves, A., & Cordovil, F. (2014). *Reforma do Setor Público em Portugal: Visões e Experiências de Dirigentes de Topo*. Relatório desenvolvido no âmbito do projeto "RefPub: Reforma do Setor Público em Portugal em perspetiva comparada". [https://www.researchgate.net/publication/321394693\\_Reforma\\_do\\_Setor\\_Publico\\_em\\_Portugal\\_Visoes\\_e\\_Experiencias\\_de\\_Dirigentes\\_de\\_Topo](https://www.researchgate.net/publication/321394693_Reforma_do_Setor_Publico_em_Portugal_Visoes_e_Experiencias_de_Dirigentes_de_Topo)

Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Edward Elgar.

Ongaro, E. (2013). Public management reform in countries in the 'Napoleonic' administrative tradition: learning from and for. In C. Madureira, & M. Asensio, *Handbook de Administração Pública* (pp. 349-358). INA Editora.

Osborne, S. (2010). Introduction – The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S. Osborne, *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 1-16). Routledge.

Painter, M., & Peters, B. (2010). The Analysis of Administrative Traditions. In M. Painter, & B. G. Peters, *Tradition and Public Administration* (pp. 3-16). Palgrave Macmillan.

Peters, B. (2010). Meta-Governance and Public Management. In S. Osborne, *The New Public Governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (pp. 36-51). Routledge.

Peters, B. (2012). Governance as Political Theory. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 19-32). Oxford University Press.

Pierre, J. (2012). Governance and Institutional Flexibility. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 187-200). Oxford University Press.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Palgrave Macmillan.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity* (4th. Ed.). Oxford University Press.

Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.

Rhodes, R. (2012). Waves of Governance. In D. Levi-Faur, *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 33-48). Oxford University Press.

Rocha, J., & Araújo, J. (2007). Administrative reform in Portugal: problems and prospects. *International review of Administrative Sciences*, 73(4), 583-596. <https://doi.org/10.1177/0020852307083461>.

Rodrigues, M., & Silva, P. (2012). Introdução. In M. d. Rodrigues, & P. A. Silva, *Políticas Públicas em Portugal* (pp. 15-36). Imprensa-Nacional Casa da Moeda.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond. In E. Sørensen, & J. Torfing, *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 297-315). Palgrave Macmillan.

Schmidt, V. (2006). Institutionalism. In C. Hay, M. Lister, & D. Marsh, *The State: Theories and Issues* (pp. 98-117). Palgrave Macmillan.

Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>.

Teles, F. (2012). Beyond Paternalism Towards Social Capital: Local Governance Reform in Portugal. *International Journal of Public Administration*, 35, 864-872. <https://doi.org/10.1080/01900692.2012.684194>.

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

**Artigo recebido a 27/05/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial a 07/07/2022.**