

# ENSAIO SOBRE GOVERNAÇÃO AO NÍVEL LOCAL

## ESSAY ON GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL \*

**SANDRA PATRÍCIA MARQUES PEREIRA**

Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal  
[spmperreira@fd.uc.pt](mailto:spmperreira@fd.uc.pt)

**PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA**

Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, Portugal  
[pcorreia@fd.uc.pt](mailto:pcorreia@fd.uc.pt)

**Resumo:** A governação ao nível local comporta desafios ao nível da estrutura, organização, participação e colaboração. O presente ensaio tem como objetivo aprofundar tópicos relevantes e explicativos da complexidade da governação ao nível local. Abordaremos questões relacionadas com a estrutura e organização dos sistemas de governação, assim como com a fragmentação, descentralização fiscal e competição. De seguida, é tratada a participação dos cidadãos e a inovação democrática. Por fim, considerando os dilemas sobre colaboração entre instituições dos vários níveis, procuramos compreender os contributos do enquadramento da ação coletiva institucional.

**Palavras-Chave:** Governação local. Descentralização. Fragmentação. Participação pública. Instituições colaborativas.

**Abstract:** Governance at the local level involves challenges in terms of structure, organization, participation and collaboration. This essay aims to delve into relevant topics that explain the complexity of governance at the local level. We will address issues related to the structure and organization of governance systems, as well as fragmentation, fiscal decentralization and competition. Then, citizen participation and democratic innovation are discussed. Finally, considering the dilemmas about collaboration between institutions at different levels of governance, we seek to understand the contributions of the framework of institutional collective action.

**Keywords:** Local governance. Decentralization. Fragmentation. Public participation. Collaborative institutions.

### 1. INTRODUÇÃO

A governação é multinível, ao acontecer em várias dimensões, quer na dimensão supranacional, na dimensão nacional e na dimensão local. A relação e colaboração entre as três é complexa. A dimensão local, através de processos de descentralização, desempenha um papel importante na prestação de serviços públicos às suas comunidades, pois pela proximidade à comunidade que governa, estará mais informado das necessidades dos

---

\* Artigo recebido em 01/03/2022 e aprovado para publicação pelo Conselho Editorial em 15/05/2022.

cidadãos (HANDLEY e HOWELL-MORONEY, 2010; CORREIA, MENDES & BILHIM, 2019).

A centralidade do estado é vista com desconfiança. Do outro lado da moeda, como resposta às adversidades da centralização, encontramos a fragmentação e a descentralização do estado, porém, são fenômenos multidimensionais e complexos. Promover a fragmentação e descentralização para comunidades, e assim combater a figura do estado centralizado, estimula a prestação de contas com maior responsabilização, desenvolve as relações de confiança, assim como, desenvolve condições para o nível local salientar o seu peso ao nível da governação (HENDRICK, JIMENEZ e LAL, 2011). Para os autores, ao lado dos processos de descentralização, releva também, a dispersão das responsabilidades fiscais.

Porém, para alguns acadêmicos, fragmentação e descentralização em excesso, comporta desvantagens ao nível das ineficiências e problemas de sustentabilidade financeira, assim como dificuldades de coordenação entre a dimensão nacional e a dimensão local, e efeitos colaterais com jurisdições vizinhas (TREISMAN, 2006; RODRIGUES & MEZA, 2017).

Assim, com este ensaio teórico, pretendemos versar sobre tópicos relevantes e explicativos da complexidade da governação ao nível local. No que diz respeito à sua estrutura, o texto está organizado da seguinte forma. Após a introdução, são abordadas questões de estrutura e organização da governação. De seguida, considerando a relevância do estudo da centralização versus a fragmentação na administração pública, tratamos a descentralização fiscal e a competição. O seguinte tópico engloba a dimensão da participação dos cidadãos e da inovação democrática. Logo depois, cientes dos dilemas sobre colaboração entre instituições dos vários níveis de governação, procuramos compreender os contributos do enquadramento da ação coletiva institucional. O ensaio termina com um conjunto de considerações finais traçadas.

## **2. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO**

DOWNS (1947) define o governo central como a agência que tem o poder de coagir outros atores da sociedade, em determinadas áreas da política pública. OATES (1985) explica que, o setor público ao basear-se na teoria de monopólios do setor privado, assume um governo monolítico. Quer isto dizer, um governo com uma estrutura e organização unida e

centralizada. Para o autor, a partir dessa perspectiva, o objetivo do governo monolítico é explorar os cidadãos, através da maximização de receitas fiscais extraídas da economia. A centralidade dos governos apresenta benefícios, principalmente ao nível das economias de escala e, ao nível da eficiência da prestação de serviços públicos.

NORDHAUS (2001) sublinha a importância das escolhas políticas entre os objetivos económicos ao longo do tempo. De acordo com DOWNS (1957) as decisões governamentais são relevantes em todas as fases do ciclo económico, porém, a academia não conseguiu integrar com sucesso os governos e os decisores privados numa única teoria de equilíbrio geral. Em vez disso, as ações governamentais são tratadas como variáveis exógenas, isto é, que se formam ou desenvolvem no exterior, mantendo a ideia de que o setor privado é autorregulador e que, qualquer tipo de ação governamental, que ultrapasse ajustes meramente legislativos, é uma interferência no funcionamento normal do mercado. Porém, em alguns campos da teoria económica, a característica central das ações governamentais, conduziram os economistas a desenvolver regras que estabeleçam a forma como os governos devem tomar decisões.

Para o autor, desenvolver uma teoria sobre a ação governamental, sem debater os motivos de quem dirige as ações de governação, deve ser considerada como uma teoria inconsistente com o principal corpo teórico da análise económica. A integração entre decisores públicos e privados, exige uma abordagem explicativa de como os decisores públicos atuam conforme os seus motivos pessoais, assumindo uma abordagem egoísta. Neste sentido, VEIGA e VEIGA (2007) apresentam resultados empíricos que geram evidência claras sobre os ciclos políticos de negociação, baseando-se nos ciclos racionais oportunistas, em que os presidentes das câmaras manipulam os instrumentos de política económica antes das eleições de forma a marcar maior posição de competência.

DOWNS (1975) estabelece um conjunto de axiomas, isto é, afirmações feitas *a priori*, que não são demonstradas, mas são, postulados de base, relativamente à organização dos governos. O autor apresenta cinco axiomas, designadamente: 1) cada partido político é uma equipa de indivíduos que procuram cargos públicos, no sentido de obter benefícios, poder e prestígio; 2) o partido ou coligação vencedora tem total controlo sobre as ações do governo até um seguinte momento de eleições; 3) os poderes económicos do governo são ilimitados; 4) o governo não pode de forma alguma restringir a liberdade política dos partidos da oposição ou dos indivíduos, a não ser que, os cidadãos procurem derrubar o governo; 5)

todos os agentes do modelo, quer este seja um indivíduo, um partido ou uma coligação privada, comportam-se sempre de forma racional. Através destes cinco axiomas, é desenvolvida a seguinte hipótese: numa democracia, os partidos políticos criam políticas públicas, apenas como meio condutor para ganhar votos entre os grupos de interesse, com os quais apresentam uma ligação de conveniência. Quer isto dizer que, segundo o autor, a função social dos partidos políticos, que é desenvolver e executar políticas, é realizada como um subproduto das suas motivações privadas, no sentido de obter benefícios, poder e prestígio.

Porém, quando abordamos os níveis locais de governação, é necessário compreender que estes apresentam estruturas e organizações com características muito específicas e únicas, como é o caso do sistema de governação locais português (TAVARES, RAUDLA & SILVA, 2019) A estrutura administrativa portuguesa ao nível local é dividida em dois níveis, o nível municipal e o nível submunicipal encaixado ao nível municipal, assumindo uma figura muito própria da realidade portuguesa, as freguesias, com instituições eleitas democraticamente, com um órgão executivo e um órgão deliberativo. As freguesias assumem responsabilidades diretas atribuídas por lei, nomeadamente ao nível da gestão das infraestruturas rurais e urbanas, infraestruturas de educação e ensino, cemitérios, terrenos baldios, entre outras. O nível submunicipal português assume ainda competências de gestão de crises, planeamento, desenvolvimento comunitário entre outras competências relacionadas com os interesses seus cidadãos (RODRIGUES & MEZA, 2017).

### **3. DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL E COMPETIÇÃO**

A centralização versus a fragmentação é um tópico relevante e recorrente no estudo da administração pública. Existia uma crença instalada de que, quanto maior fosse a dimensão das circunscrições territoriais, melhor para a governação (BLOM-HANSE, HOULBERG, SERRITZLEW & TREISMAN, 2016). São várias as definições de descentralização e fragmentação, pelo que, é fundamental a sua definição específica. HENDRICK, JIMENEZ e LAL (2011) diferenciam, por um lado, fragmentação e consolidação dos governos locais, que analisa a estrutura jurisdicional ou institucional, com base na população ou área do território. Diferenciam, por outro lado, dispersão-concentração dos sistemas governamentais locais e sistemas governamentais estatais-locais, analisando as

participações de mercado ou a distribuição das responsabilidades entre as instituições locais públicas. O modelo de Charles M. Tiebout, desenvolvido na sua publicação *A Pure Theory of Local Expenditures* entende a fragmentação ao nível local como um mercado, no qual os indivíduos compram impostos e conjuntos de serviços oferecidos por vários governos locais. Para o autor, a fragmentação fomenta a concorrência fiscal (TIEBOUT, 1956).

Segundo HENDRICK, JIMENEZ e LAL (2011) a promoção da fragmentação combate a figura do estado centralizado, no que diz respeito aos recursos das comunidades, estimula a prestação de contas, desenvolve as relações de confiança, e ainda, cria condições para o nível local acentuar o seu peso ao nível da governação.

TREISMAN (2006) aprofundo os motivos pelos quais alguns países são mais descentralizados fiscalmente do que outros. O autor conceptualiza um conjunto de possíveis determinantes que justifiquem a questão levantada: 1) divisões étnicas; 2) a dimensão do país; 3) a história colonial; 4) o desenvolvimento económico; 5) afinidade entre a descentralização e a democracia; e por fim, 6) as instituições políticas (sistema partidário).

HENDRICK, JIMENEZ e LAL (2011) apresentam duas contribuições centrais para o estudo acerca das estruturas de nível governamental local fragmentadas e descentralizadas. Em primeiro lugar, a investigação levada a cabo pelos autores, demonstra que a fragmentação e a descentralização são fenómenos multidimensionais e complexos. Os resultados demonstraram que, não é apenas a fragmentação da estrutura do governo local que é relevante, mas também a dispersão das responsabilidades fiscais, desafiando assim, a ideia de que, multiplicar o número de governos irá conduzir a maior competição ou a maiores deseconomias. Pelo que, assim, a fragmentação e a dispersão, de forma vertical, apresentam efeitos independentes ao nível dos gastos totais locais.

Porém, alguns autores também apontam desvantagens ao adotar a fragmentação excessivamente que, conseqüentemente pode causar ineficiências e problemas de sustentabilidade financeira, nomeadamente ao nível da inexistência de economias de escala, ao aumento dos custos médios de produção, ao nível dos riscos sobreposição na produção de serviços públicos, contribuindo para a dificuldade de coordenação, o desafio de implementar medidas de escopo nacional, e ainda pode criar efeitos colaterais com jurisdições vizinhas, ao se aproveitarem dos serviços prestados por outras jurisdições (TREISMAN, 2006; HENDRICK, JIMENEZ & LAL, 2011; RODRIGUES & MEZA, 2017).

Para além de processos de descentralização, é também possível assistirmos a processos de integração. Foi esse o caso português em 2012/2013, em que se procedeu a um processo de fusão de governos submunicipais (freguesias), com o objetivo de reduzir o número de freguesias e assim, conseqüentemente, aumentar o tamanho desses governos. Pelo que, o processo de fusão foi desenhado, de modo a transferir e concentrar todos os centros de decisão política e os funcionários no governo submunicipal de maior dimensão (RODRIGUES & MEZA, 2017).

Os processos de fusão acima mencionados também produzem efeitos na participação política, medidos através da participação eleitoral (*electoral turnout*) (RODRIGUES & MEZA, 2017) ao nível municipal e ao nível submunicipal (TAVARES, RAUDLA & SILVA, 2019).

Segundo o estudo levado a cabo por RODRIGUES e MEZA (2017), os autores identificam duas abordagens – a abordagem política e a abordagem funcional – que explicam os efeitos da dimensão dos governos locais e os seus mecanismos associados, porém, as evidências suportam mais a explicação da abordagem política, em vez da funcional.

Por um lado, a abordagem funcional diz respeito aos ganhos técnicos produzidos pela dimensão do governo local, que pode apresentar conseqüências positivas ao nível da participação eleitoral. Por outro lado, a abordagem política une contributos do modelo de DOWNS (1957), que assume que os indivíduos apenas votam se considerarem que os benefícios vão ultrapassar os custos, e ainda considera os contributos do modelo da integração política, ao explicar que o estado socioeconómico é alterado aquando de um processo de fusão de governos, o que acaba por dificultar a participação eleitoral. Ou seja, de acordo com estas perspetivas, a participação eleitoral com um processo de fusão apresenta probabilidades de reduzir. Quer isto dizer que, as fusões podem conduzir a menor participação pública (RODRIGUES & MEZA, 2017).

Também Tavares, RAUDLA e SILVA (2019) procuraram compreender a participação eleitoral na governação local (nível municipal e submunicipal), questionando-se de que forma é que a presença de listas independentes influencia a participação eleitoral nas eleições municipais e submunicipais. Ao assumirem o raciocínio de custo-benefício na decisão de um indivíduo votar (DOWNS, 1957), os autores supõe que, em eleições locais, a coexistência de listas partidárias e não partidárias, irá, provavelmente, aumentar os benefícios dos eleitores. Supõem ainda que, quanto mais listas independentes existirem, maiores serão

os benefícios para os cidadãos. Esta coexistência é provável que impulse a competição das eleições, ao aumentar as opções à disposição dos eleitores, pelo que será mais provável que exista uma lista que vá de encontro as preferências e necessidades dos cidadãos, aumentando assim os seus benefícios. Deste modo, são estabelecidas duas hipóteses competitivas: 1) a presença de listas independentes nas eleições locais aumenta a participação; e 2) a presença de listas independentes nas eleições locais diminui a participação. A análise permite concluir que, a presença de listas independentes está positivamente associada à participação eleitoral.

#### **4. PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS E INOVAÇÃO DEMOCRÁTICA**

Atingir um estado de consenso requer um entendimento profundo de relações complexas, ao nível de assuntos humanos, sociais e organizacionais (HILL & LYNN, 2004). Para MORSE (2006) das várias perspetivas que divergem no estudo da administração pública, existe um consenso no que diz respeito à ideia de participação pública. De acordo com o autor, a participação tornou-se num tópico deveras importante na administração pública dos dias de hoje, devido à importância dos valores democráticos.

Num sistema de democracia participativa, num lado da moeda, os indivíduos possuem o poder de escolher, e no outro lado da moeda, os atores políticos devem implementar essas mesmas escolhas e chegar a decisões que alcancem as preferências dos cidadãos (NORDHAUS, 2001). HILL e LYNN (2004) estabelecem que qualquer regime de governação é o resultado de um processo dinâmico, que pode ser explicado de acordo com uma lógica central, através de interações hierárquicas que interligam vários aspetos da ação coletiva. Essas interações acontecem da seguinte forma: 1) entre preferências e interesses dos cidadãos, expressos politicamente e as escolhas públicas expressas na legislação política; 2) entre a escolha pública e as estruturas e processos formais das agências públicas; 3) entre as estruturas de autoridade formal e a organização, gestão e administração discricionárias; 4) entre a organização, gestão e administração discricionárias e as tecnologias centrais, trabalho e transações de serviços, supervisionadas pelas agências públicas; 5) entre o trabalho e as consequências, resultados ou produtos; 6) consequências, resultados ou produtos e as avaliações dos *stakeholders* do desempenho da agência; e por fim, 7) entre as avaliações dos

*stakeholders* e os interesses e preferências dos cidadãos. Ao analisar este processo dinâmico observamos que, este inicia e termina o seu ciclo com as preferências e interesses dos cidadãos. Pelo que, a participação do cidadão assume-se como uma questão central na arena pública.

Porém, HANDLEY e HOWELL-MORONEY (2010) afirmam que, encorajar a participação substantiva dos cidadãos não é uma tarefa fácil para os governos, especialmente quando existem camadas de complexidade associadas, tais como questões orçamentais e medição do desempenho. Neste contexto, os autores desenvolvem a seguinte hipótese: os governos locais, cujas lideranças sentem um maior dever de *accountability* para com os cidadãos, irão apresentar maiores níveis de participação dos cidadãos. O estudo desenvolvido proporciona um forte suporte empírico à ideia de que a prestação de contas é importante para a participação, e ainda destaca a importância de uma ética burocrática que valorize a participação pública, entenda o seu valor e se esforce para a sustentar.

Os benefícios da participação podem ser analisados através de três ângulos. Isto é, os benefícios para os cidadãos, os benefícios para os decisores políticos e os benefícios para a comunidade em geral. Para os cidadãos sublinham-se benefícios de exercícios de conhecimento, melhor entendimento, assimilação e concordância com as políticas públicas traçadas, assim como o exercício de cultivar a confiança nas instituições. Do lado dos decisores políticos, para além do processo de aprendizagem, estes beneficiam através do reforço da legitimidade das decisões adotadas, tornando o processo de desenvolvimento de políticas públicas mais eficiente. E globalmente, os benefícios para toda a comunidade, favorecem o exercício da democracia, a sustentabilidade das relações entre atores da arena pública, e a sustentabilidade dos sistemas democráticos, assim como promovem a inclusão nos processos de tomada de decisão (MORSE, 2006; FREDERICKSON, SMITH, LARIMER & LICARI, 2012).

A participação dos cidadãos pode assumir vários níveis. De uma forma mais superficial, pode considerar-se a abertura e transparência da informação pública (CRUZ et al., 2015), até ao nível da auscultação da opinião pública, à participação nos processos de decisão (orçamentos participativos, por exemplos), até alcançarmos uma participação na implementação de políticas públicas através de fenómenos denominados como coprodução, como um mecanismo inovador social de governação para a prestação de serviços públicos às comunidades (PESTOFF, 2015).



Uma outra forma de participação dos cidadãos é através das redes de políticas públicas. SANDSTRÖM e CARLSSON (2008) definem redes de políticas públicas como entidades organizadas, cujas dinâmicas entre atores estão comprometidas em atuar, de acordo com processos de ação coletiva, para a resolução em conjunto de problemas da sociedade. As redes surgem na academia como uma solução para os estados fragmentados, através de atos colaborativos entre organizações (CORREIA, MENDES & BILHIM, 2019). O intuito é analisar e se possível, resolver questões difíceis e complexas, fortalecer a coordenação da governação para dar respostas aos problemas e ainda, reforçar a *accountability* para com os cidadãos (LECY, MERGEL & SCHMITZ, 2014). Ao nível da governação local, são vários os problemas de ação coletiva cuja resolução não deve ser levada a cabo individualmente, mas sim em cooperação com outros governos locais.

Porém, a colaboração entre instituições e entre *stakeholders* através do desenvolvimento de redes comporta desafios, nomeadamente ao nível da natureza da coordenação (formal ou informal), ao nível da confiança entre os diferentes atores e quanto à partilha de lideranças. Neste sentido, FEIOCK (2013) defende o enquadramento da ação coletiva institucional, que demonstra o equilíbrio sensível e os dilemas oriundas da colaboração entre as instituições numa governação com vários níveis.

## 5. INSTITUIÇÕES COLABORATIVAS E ENQUADRAMENTO

Estudar instituições é um trabalho árduo e complexo (OSTROM, 2010), pois o seu estudo esta associado a um conjunto de desafios, designadamente, os múltiplos significados da palavra instituição, os vários níveis de estudo, a participação de outras áreas científicas, e a própria conformidade entre as diferentes disciplinas que contribuem para o seu estudo (OSTROM, 2007). São vários os tópicos e percursos que devem ser mencionados, de modo a entender a lente científica que, a análise institucional e os desafios da ação coletiva oferecem (PEREIRA & CORREIA, 2022). A abordagem institucional é aplicada a vários contextos e relacionada com outras áreas do saber (DANNER & DANNER, 2020).

Importa assim definir o termo instituição, que conta com vários contributos na sua conceptualização académica (FREDERICKSON et al., 2012). Para OSTROM (2007) as instituições são as regras, normas e estratégias que as pessoas partilham em momentos recorrentes. As instituições definidas, ou seja, as regras, limitam os atores das decisões, a

permissão de ações, o seguimento de procedimentos e a partilha de informação. Seguindo a mesma lógica de pensamento, NORTH (1990a) determina que as instituições se materializam nas regras que contribuem para a diminuição da ambiguidade e insegurança dos atos. Pelo que, desta forma, as instituições esculpem as dinâmicas entre atores no dia a dia da sociedade. Para o autor, o estabelecimento de regras conduz à criação de estímulos de natureza social, política e económica (NORTH, 1990b). MCGINNIS (2011) contribui também para o debate, ao definir as instituições como limitações ou benefícios criados pelos indivíduos. Por outras palavras, a escolha coletiva é considerado o método que desenvolve as instituições, apoia as decisões políticas e assim, amplifica e executa as políticas públicas. Neste sentido, para o autor, as opções de índole pessoal e de índole coletivo vão ter repercussões no ambiente institucional.

O enquadramento da ação coletiva institucional procura explicar o equilíbrio delicado e os dilemas que existem relativamente à colaboração entre as instituições dos vários níveis de governação (FEIOCK, 2013).

Nos dias de hoje viemos em sistemas policêntricos com multiníveis. O estudo da análise e desenvolvimento institucional, na esfera da ação coletiva institucional evoca à cooperação entre instituições nos governos locais, governos nacionais, governos regionais ou governos globais, de modo a ser alcançados *outcomes* mais favoráveis para todos (MCGINNIS, 2011). Porém, a ação coletiva institucional enfrenta desafios de coordenação e cooperação entre instituições e entre os níveis de governação.

Para FEIOCK (2013) as dificuldades da ação coletiva institucional apresentam-se de vários modos, todavia, existe um conjunto de problemas mais comuns, nomeadamente: 1) a associação de prestação de serviços entre jurisdições que geram vantagens; 2) a capacidade de produzir infraestruturas através de economias de escala; 3) dilemas associados a recursos comuns (*common pool resources*); e 4) a internalização de externalidade por exigência de força hierárquica superior.

As decisões sobre políticas públicas, tomadas pelos governos locais, retratam, para o resto do país, a posição institucional e os interesses dos cidadãos desse mesmo governo. Porém, os governos locais devem proceder de forma ponderada no momento da decisão, pois esta é um espelho de um sensível equilíbrio entre vários conflitos de interesses e soluções às várias influências ao nível político e económico (FEIOCK, TAVARES & LUBELL, 2008).

De acordo com FEIOCK (2013) o desafio é compreender como é que se prestam serviços públicos aos cidadãos num contexto de distintas economias, vários níveis, diferentes quantidades e percepções de qualidade. Para o autor, a base do problema da ação coletiva institucional é existirem sistemas de governação cuja autoridade está fragmentada. Sempre que os governos não são capazes de entregar os serviços precisos às comunidades ou sempre que forem geradas externalidades que ultrapassem a esfera dos governos, estamos na presença de um problema de ação coletiva institucional. Importa também sublinhar que, procurar soluções à curto prazo, assentes nos interesses institucionais de um só governo local, os *outcomes* da decisão tomada não vão ser eficientes coletivamente, pois assim estão a excluir possíveis mecanismos de integração entre decisões e escolhas de políticas públicas com mais jurisdições. E aí poderá estar a decisão mais eficiente coletivamente, no longo prazo.

A cooperação entre os níveis de governação é multifacetada. De acordo com OSTROM (1990) não é possível termos uma resposta ideal para todos os níveis de governação atuarem em conjunto. FEIOCK (2013) reforça essa mesma ideia, afirmando que os meios utilizados para abordar problemas de ação coletiva institucional alteram-se de realidade para realidade, consoante as várias dimensões políticas, e para mais, cada país tem a sua essência, pelo que não existe um “*one-size-fits-all*”.

Porém, algumas ideias gerais podem auxiliar a problemática. Assumindo a importância da cooperação e reciprocidade (AXELROLD, 1985a, 1985b, 1985c) entre níveis de governação, FEIOCK (2013) estabelece um conjunto de mecanismos que podem auxiliar na manifestação contra os problemas advindos da ação coletiva institucionais, entre os quais menciona as redes informais desenvolvidas pelos poderes centrais, os contratos entre níveis de governação, os acordos de cariz compulsório, a criação de grupos de trabalho e o desenvolvimento de parcerias.

As várias instituições envolvidas e os vários níveis de governação (local, nacional, regional e global) constituem um campo de interesses em conflito. Esta arena partilha instituições que tem interesse em alcançar vantagens de cariz económico, e também instituições que desejam valorizar e facilitar os valores ambientais, sociais e de proteção dos cidadãos. Assim, por vezes, entendimentos institucionais podem favorecer o desenvolvimento e implementação de determinadas políticas pública, porém, em contrapartida, pode amplificar obstáculos a outras políticas públicas (FEIOCK, TAVARES

& LUBELL, 2008). Deste modo, é fundamental realizar análises institucionais às relações dos sistemas policêntricos, de modo a localizar as variáveis centrais que se encontram num entendimento/acordo/contrato institucional, e ainda, detetar a modificação de valores de acordo para acordo institucional (OSTROM, 2011).

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio teve como objetivo aprofundar tópicos relevantes e explicativos da complexidade da governação ao nível local. Foram abordaremos problemáticas relacionadas com a estrutura e organização dos sistemas de governação, assim como com a fragmentação, descentralização fiscal e competição. Da mesma forma, tratamos a participação dos cidadãos e a inovação democrática. Por fim, considerando os dilemas sobre colaboração entre instituições dos vários níveis, procuramos compreender os contributos do enquadramento da ação coletiva institucional.

Como nota conclusiva, da literatura estudada, traçamos um conjunto reflexões. Em primeiro lugar, apesar dos benefícios encontrados na centralidade do estado, um governo fortemente central limita a ação da dimensão local, afetando a participação dos cidadãos e satisfação das suas necessidades. Em segundo lugar, a dimensão da governação local, é detentora de um estrutura e organização muito própria, e é a dimensão mais próxima dos atores centrais da administração pública, os cidadãos. Mais próxima e sensível às necessidades das suas comunidades, adquire peso e visibilidade na ação governamental. Em terceiro lugar, a participação dos cidadãos, mais natural que aconteça ao nível local, abarca benefícios para toda a estrutura pública e para todos os atores das comunidades, contribuindo para a democracia, a sustentabilidade das relações entre atores da arena pública, e a sustentabilidade dos sistemas democráticos, assim como promove a inclusão da sociedade civil nos processos de tomada de decisão (MORSE, 2006). Por último, a cooperação entre os níveis de governação é complexa e compreende distintas faces, pelo que, conseqüentemente encontramos dilemas que precisam de respostas. Devido à natureza sensível dos sistemas, não existe uma solução de “tamanho único” para todos dilemas que são detetados na literatura, pelo que, o estudo e análise institucional, caso a caso, é, ainda, o método mais adequado a seguir.

## REFERÊNCIAS

AXELROD, R. The problem of cooperation. *In*: AXELROD, R. **The Evolution of Cooperation**. Nova York: Basic Books, 1984a, p. 3-24.

AXELROD, R. The Robustness of Reciprocity. *In*: AXELROD, R. **The Evolution of Cooperation**. Nova York: Basic Books, 1984c, p. 169-191.

AXELROD, R. The success of TIT FOR TAT in Computer Tournaments. *In*: AXELROD, R. **The Evolution of Cooperation**. Nova York: Basic Books, 1984b, p. 27-54.

BLOM-HANSEN, Jens; HOULBERG, Kurt; SERRITZLEW, Soren; TREISMAN, Daniel. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. **American Political Science Review**, v. 110, n. 4, p. 812-831. 2016. <https://www.jstor.org/stable/44154232>

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; MENDES, Ireneu de Oliveira; BILHIM, João Abreu. As redes de colaboração como fator inovador na implementação de políticas públicas: um enquadramento teórico com base na nova governação pública. **Lex Humana**, v. 11, n. 2, p. 143-162, 2019. <http://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1619>

CRUZ, Nuno; TAVARES, António; MARQUES, Rui; JORGE, Susana; SOUSA, Luís. Measuring Local Government Transparency. **Public Management Review**, v. 18, n. 6, p. 866-893, 2015. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>

DANNER, Leno Francisco; DANNER, Fernando. Entre institucionalismo e classes sociais, estado democrático de direito e ativismo político: sobre crítica da ideologia, racionalidade política e hegemonia social. **Synesis**, v. 12, n. 1, p. 110-129, 2020. <http://seer.ucp.br/seer/index.php/synesis/article/view/2010/863>

DOWNS, Anthony. An economic theory of political action in a democracy. **The journal of political economy**, v. 63, n. 2, p. 135-150, 1957. <https://www.jstor.org/stable/1827369>

FEIOCK, Richard. The Institutional Collective Action Framework. **Policy Studies Journal**, v. 41, n. 3, p. 397-425, 2013. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>

FEIOCK, Richard; TAVARES, António Fernando; LUBELL, Mark. Policy Instrument Choices for Growth Management and Land Use Regulation. **Policy Studies Journal**, 36(3), 461-480, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00277.x>

FREDERICKSON, George; SMITH, Kevin; LARIMER, Christopher; LICARI, Michael. **The Public Administration Theory Primer**. 2 ed. Westview Press, 2012.

HANDELY, Donna Milam; Howell-Moroney, Michael. Ordering Stakeholder Relationship and Citizen Participation: Evidence from the Community Development Block Grant Program. **Public Administration Review**, v. 70, n. 4, p. 601-609, 2010. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02181.x>

HENDRICK, Rebecca; JIMENEZ, Benedict; LAL, Kamna. Does Local Government Fragmentation Reduce Local Spending? **Urban Affairs Review**, v. 47, n. 4, p. 467-510, 2011. <https://doi.org/10.1177%2F1078087411400379>

HILL, Carolyn; LAWRENCE, Laurence. Governance and Public Management, an Introduction. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 23, n. 1, p. 3-11, 2004. <https://www.jstor.org/stable/3326187>

LECY, Jesse; MERGEL, Ines; Schmitz, Hans Peters. Networks in public administration: current scholarship in review. **Public Management Review**, v. 16, n. 5, p. 643-665, 2014. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.743577>

MCGINNIS, Michael. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 1, p. 169-183, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>

MORSE, Ricardo. Prophet of Participation: Mary Parker Follett and Public Participation in Public Administration. **Administrative Theory & Praxis**, v. 28, n. 1, p. 1-32, 2006. <https://www.jstor.org/stable/25610776>

NORDHAUS, William. The political business cycle. **The Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975. <https://doi.org/10.2307/2296528>

NORTH, Douglass. An introduction to institutions and institutional change. *In*: NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990a, p. 3-10.

NORTH, Douglass. Stability and institutional change. *In*: NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990b, p. 83-91.

OATES, Wallace. Searching for Leviathan: An Empirical Study. **American Economic Review**, v. 75, n. 4, 748-757, 1985. <https://www.jstor.org/stable/1821352>

OSTROM, Elinor. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. Colorado: Westview Press, 2007, p. 21-63.

OSTROM, Elinor. Reflections on the commons. *In*: OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 2-23.

PEREIRA, Sandra Patrícia Marques; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Institutional Analysis and Collective Action. **Academia Letters**, 4720. <https://doi.org/10.20935/AL4720>

PESTOFF, Victor. Co-production as a social and governance innovation in public services. **Polityka Społeczna**, v. 11, n. 1, p. 2-8, 2015.

RODRIGUES, Miguel; MEZA, Oliver. "Is there anybody out there?" Political implications of a territorial integration. **Journal of Urban Affairs**, v. 38, n. 3, p. 1-15, 2017. <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1360732>

SANDSTRÖM, Annica; CARLSSON, Lars. The Performance of Policy Networks: The Relation between Network Structure and Network Performance. **Policy Studies Journal**, v. 36, n. 4, p. 497-524, 2008. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00281.x>

TAVARES, António; RAUDLA, Ringa; SILVA, Tiago. Best of both worlds? Independent lists and voter turnout in local elections. **Journal of Urban Affairs**, v. 42, n. 7, p. 955-974, 2019. <https://doi.org/10.1080/07352166.2019.1623682>

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **The journal of political economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956. <https://www.jstor.org/stable/1826343>

TREISMAN, Daniel. Explaining fiscal decentralisation: Geography, colonial history, economic development and political institutions. **Commonwealth and Comparative Politics**, v. 44, n. 3, p. 289-325, 2006. <https://doi.org/10.1080/14662040600996991>

VEIGA, Linda; VEIGA, Francisco. Political business cycles at the municipal level. **Public Choice**, v. 131, n. 1-2, p. 45-64, 2007. <https://www.jstor.org/stable/27698083>