

O Mecanismo de Recuperação e Resiliência – *um passo em frente na governança multinível* –

Mário Tavares da Silva

Resumo: No quadro emergente da pandemia da COVID-19, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) constitui a intervenção mais importante e significativa desenvolvida pela União Europeia (UE) com o objetivo de apoiar os Estados-Membros (EM) no processo de recuperação económica e social em curso. A compreensão da sua natureza, funcionamento e objetivos, sobretudo atenta a relação de proximidade que apresenta com o Semestre Europeu, abre espaço ao seu questionamento e enquadramento como manifestação da governança multinível. No entanto, as particularidades associadas ao MRR, sobretudo o facto do seu funcionamento assentar num modelo de gestão direta desenvolvido pela Comissão em estreita relação com os EM, desafiam-nos a testar os modelos teóricos que suportam o próprio paradigma de governação multinível, como sucede, aliás, quer com o modelo que a associa à própria política pública quer com o modelo que a perspetiva como uma transformação do próprio Estado.

Palavras-Chave: Mecanismo de Recuperação e Resiliência; Semestre Europeu; governança multinível; União Europeia; modelo teórico-enquadramento

Abstract: In the emergent context of the Covid-19 pandemic, the Recovery and Resilience Facility (RRF) is the most important and significant program undertaken by the EU to support Member States (MS) in the on-going economic and social recovery process. By understanding its nature, its work, and its goals, and particularly considering its close relation with the European Semester, we will have room to discuss and frame it as an expression of multilevel governance. Notwithstanding, the specificities linked to the RRF, mainly due to its functioning relying on a direct management model developed by the European Commission in close relationship with the MS, challenge us to test theoretical-framework models that underpin the multilevel governance paradigm itself, as it happens both with the model linking it to public policy and the one that views it as a transformation of State itself.

Keywords: Recovery and Resilience Facility (RRF); European Semester; multilevel governance; European Union; theoretical-framework model

1. INTRODUÇÃO

As mudanças na governança da União Europeia (UE) ocorridas durante o período da COVID-19 tornam importante perceber o que mudou, em que termos, quais os reflexos que essas alterações assumiram no quadro das políticas públicas, por quem e de que forma (Schmidt, 2020). Trata-se de questões às quais se tem procurado ensaiar as mais variadas respostas. Serão essas mudanças suscetíveis de provocar um aprofundamento do processo de integração europeia? Terão natureza incremental, ou caminhar-se-á, inversamente, no sentido de uma reversão do processo de integração (*desintegração*)? Ou, ao invés, dependerão as conclusões a formular da área de política pública (Schmidt, 2020)? No contexto dos novos modelos de governança da UE, refira-se, a título de exemplo, o Semestre Europeu que, para alguns autores, se revela difícil de captar na sua essência se nos limitarmos a utilizar uma única teoria explicativa do processo de integração europeia (Hooghe & Marks, 2019; Scharpf, 2002; Schmidt, 2018; Verdun & Zeitlin, 2018).

Idênticas dificuldades teremos na abordagem explicativa do novo «Mecanismo de Recuperação e Resiliência» (MRR), instituído por regulamento comunitário (EU, 2021) para fazer face, sobretudo, aos efeitos adversos da crise provocada pela COVID-19 na UE.

O Semestre Europeu e o MRR traduzem diferentes formas de intervenção da UE no exercício das políticas públicas pelos Estados-Membros (EM), estando de tal modo ligadas que não é possível compreender o funcionamento de uma sem a outra. O processo de implementação do Semestre Europeu conecta-se com o do MRR, protagonizando-se, nesse ambiente, uma nova fase na governação socioeconómica da UE

(Bekker, 2021). A ligação do Semestre Europeu a um novo instrumento da UE que prevê um apoio financeiro condicional aos diferentes EM, como sucede com o MRR, assume-se como uma nova via suscetível de pilotar o processo de implementação das reformas nacionais (Bekker, 2021).

Impõe-se compreender, no quadro concetual da governança multinível, estas emergentes formas de intervenção que a UE tem vindo a adotar junto dos EM de que o MRR é o mais recente exemplo.

Para o pretendido efeito, optou-se por estruturar o presente artigo em três partes.

Na **primeira parte**, procuraremos, a partir dos principais traços que marcaram a pandemia COVID-19, caracterizar o MRR como instrumento de resposta e de apoio económico e social aos EM que a UE, de imediato, pôs em ação.

Procuraremos desenvolver essa análise considerando a natureza diferenciada e inovatória do MRR face ao modelo de financiamento preconizado pelos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI).

Faremos, dada a indissociabilidade que apresenta com o Semestre Europeu, uma breve incursão por este último, desde logo, porque os diferentes planos de recuperação e resiliência (PRR) dos diversos EM devem ser coerentes com os desafios e prioridades específicos que aquele consagra.

Numa **segunda parte**, procurar-se-á identificar os principais traços concetuais da governança multinível, abrindo espaço a que se possa compreender de que forma poderá o MRR, atentas as suas características, ser enquadrado nessa forma de governança.

Numa **terceira e última parte**, e partindo do enquadramento sugerido no ponto anterior, apresentaremos algumas conclusões quanto ao modelo teórico explicativo para o MRR enquanto manifestação do paradigma de governança multinível. Tomando por referência o enquadramento teórico sugerido por Tortola

(2017), fá-lo-emos procurando incentivar futuras reflexões sobre a matéria, sobretudo no quadro das formas criativas de intervenção levadas a cabo pela UE.

2. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) E SEMESTRE EUROPEU – A NECESSIDADE DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA

Desde o início do século XXI que o mundo tem vindo a assistir e a experienciar significativas mudanças tecnológicas, sociopolíticas e institucionais (Ahlstrom e outros, 2020) que tem conduzido a humanidade a uma nova ordem económica (Hitt e outros, 2021). Assim, se existem décadas em que nada acontece, também há semanas que mais parecem décadas naquilo que trazem de novo. Como bem refere Zakaria, à medida que o pior vai passando, nós emergimos na luz fria e morta do amanhã (Zakaria, 2020).

No início de 2020, o surto de COVID-19 provocou uma alteração das perspetivas económicas, sociais e orçamentais na UE e no resto do mundo, reclamando dos decisores públicos uma resposta urgente e coordenada, sem precedentes na história da própria UE.

A crise sanitária provocada pela COVID-19 evidenciou que o desenvolvimento de economias e de sistemas financeiros e de assistência social são, sustentáveis e resilientes, assentes em estruturas económicas e sociais igualmente sólidas, se revelaram fundamentais para que os EM pudessem pensar e concretizar, em tempos de decisão e de execução relativamente curtos, as respostas mais eficientes, mais justas e mais inclusivas (EU, 2021).

Por outro lado, revelou também que o setor público enfrenta não apenas problemas simples e complexos, mas também problemas “turbulentos”, dada a emergência de eventos de natureza inconsistente, imprevisível e incerta. Problemas “turbulentos” que reclamam soluções robustas de governação, capazes de se apresentarem como suficientemente adaptáveis, ágeis, pragmáticas e aptas a defenderem a

consecução dos objetivos ou o cumprimento das necessárias funções no quadro de contínuas disrupções (Ansell, Sørensen e Torfing, 2021).

Outros entendem que o surto da COVID-19 não pode ser considerado como imprevisível (Sansone, 2020), dado que muitas organizações vinham já alertando para uma maior vulnerabilidade de um mundo cada vez mais interconectado, à disseminação de doenças infecciosas (Cabinet Office 2017; Global Preparedness Monitoring Board, 2019).

Independentemente das diversas posições sobre a natureza previsível ou imprevisível da COVID-19, foi no contexto da crise daí decorrente que se revelou necessário reforçar o atual regime para a prestação de apoio financeiro aos EM, sobretudo com recurso a um instrumento inovador. A UE criou, assim, o MRR, com a finalidade de prestar um apoio financeiro eficaz e significativo e intensificar, simultaneamente, a execução de reformas sustentáveis e investimentos públicos e privados conexos nos diferentes EM.

Lançado pelo Conselho Europeu em julho de 2020, o MRR apresenta-se ligado às estruturas e procedimentos do Semestre Europeu, sendo que algumas das suas características e medidas chave foram suspensas para garantir uma rápida ação na resposta que havia que dar (Vanhercke, 2021).

Criado em 2010 na sequência das crises financeira e da dívida soberana e renovado em 2015, o Semestre Europeu procurou proporcionar uma nova arquitetura de governação socioeconómica, capaz de permitir a coordenação das diferentes políticas nacionais sem transferência da plena soberania dos EM para o nível supra estatal da UE. Um novo quadro para a coordenação de políticas dos EM pela UE, representando mais um passo no processo de governação. (Verdun & Zeitlin, 2018).

Os documentos da UE publicados no outono de 2020 apontam para uma implementação coordenada do MRR com o Semestre Europeu, sendo que esse trabalho seria centralizado no âmbito da Task Force Recuperação e Resiliência (RECOVER), entidade criada em

agosto de 2020 no âmbito do Secretariado-Geral da Comissão (SECGEN). Trabalhando em cooperação com a Direção-geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN), a *Task-Force* reportaria diretamente ao Presidente da Comissão. Foi decidido atribuir um papel formal ao Comité Económico e Financeiro (EFC), embora as deliberações tenham tido lugar nos órgãos preparatórios de natureza “técnica” do Conselho (Coreper II). Os planos iniciais que suportaram o processo de criação do MRR tinham concebido a intervenção da Comissão como órgão de pilotagem na utilização do financiamento, encorajando os EM a interagir com os seus serviços para que pudessem ser discutidos, informal e bilateralmente, os respetivos projetos de PRR. Uma avaliação negativa por parte da Comissão poderia – por muito improvável que fosse tendo em conta a enorme pressão para desembolsar o dinheiro sem demora – significar que nenhuma contribuição financeira fosse atribuída ao EM em causa (Vanhercke, 2021).

Na prática, e para gerir o MRR, o Conselho Europeu decidiu utilizar alguns das estruturas institucionais existentes, nomeadamente o orçamento da UE e o Semestre Europeu, este último construído, em parte, devido às suas especiais características ou “Goldilocks” (*ou seja, um instrumento que não era nem muito soft nem muito hard mas sim suficientemente flexível para poder ser ajustado aos ritmos de cada EM*). Os principais atores da UE perceberam que não havia que “reinventar a roda” dado que o Semestre Europeu se mostrara já capaz de fazer avançar o que a Comissão e os EM da UE pretendiam, fornecendo avaliações anuais e recomendações e ligando estas últimas às anteriores recomendações específicas por país (REP). Ao optar por confiar neste instrumento de coordenação da política macroeconómica, acabou por não ser relevante o baixo cumprimento das recomendações que vinha sendo sugerido em muitas das avaliações produzidas no contexto do Semestre Europeu (Vanhercke, 2021, II).

Na relação entre o Semestre Europeu e o MRR, uma das mudanças fundamentais foi a transformação da Estratégia Anual para o Crescimento Sustentável de 2021 em orientação estratégica para os EM no quadro

da implementação do MRR. Uma outra mudança respeita aos Relatórios Nacionais, dado que na ausência do “pacote de Inverno” do Semestre, aqueles documentos de referência do Semestre foram substituídos pela avaliação que a Comissão desenvolveu relativamente aos diferentes PRR. Outra significativa mudança ocorreu no ciclo do Semestre de 2021, dada a opção de não emitir novas REP aos EM que apresentaram PRR, exceto em questões fiscais (Pacto de Estabilidade e Crescimento). Ainda durante 2021, todas as anteriores REP se mantiveram válidas com o objetivo de orientar as reformas e os investimentos propostos pelos EM nos seus PRR (Vanhercke, 2021).

O trabalho desenvolvido por referência às REP apresenta limitações, dado que enquanto os EM se centram em gastar os novos fundos de acordo com as suas preferências, a Comissão tende a utilizar a sua posição e autoridade para assegurar que cada PRR contenha as despesas necessárias para as áreas climática (37%) e digital (20%), bem como para o Plano de Ação relativo ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais (Vanhercke, 2021).

O MRR constitui-se, nessa medida, como um instrumento específico para fazer face às consequências adversas da COVID-19 na UE, tendo natureza abrangente e beneficiando da experiência adquirida pela Comissão e pelos EM com a utilização dos outros instrumentos e programas anteriores.

Com o objetivo de ter um impacto duradouro na produtividade e na resiliência económica, social e institucional dos EM, o MRR assentou no pressuposto de que mais nenhum outro instrumento previa apoio financeiro direto associado à obtenção de resultados e à execução de reformas e de investimentos públicos como resposta aos desafios identificados no âmbito do Semestre Europeu.

Para garantir a sua contribuição para os objetivos fixados, o MRR exigiu que os diferentes PRR incluíssem medidas com vista à execução de reformas e de projetos de investimento público através de um

pacote coerente, considerando-se como elegíveis as medidas iniciadas a partir de 1 de fevereiro de 2020.

Os PRR dos diferentes EM deveriam procurar ser coerentes com os desafios e prioridades específicos por país identificados no contexto do Semestre Europeu, dada a estreita ligação entre os dois instrumentos.

Assim, o Semestre Europeu tem funcionado como um importante veículo institucional na implementação do MRR, incrementando a eficácia daqueles que são os seus principais objetivos. Tal facto deve-se às alterações entretanto ensaiadas para enquadrar o MRR numa governação mais *soft* e próxima daquela que caracterizava o Semestre Europeu, antes do início da pandemia (Vanhercke, 2021, II).

2.1. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – breve caracterização

A necessidade de perceber, de forma integrada, os dois instrumentos, permite que se compreenda melhor o MRR e aquilo que o diferencia dos tradicionais FEEI, dado tratar-se o primeiro de um instrumento de financiamento orientado para resultados (atingimento de marcos e metas), cuja concretização constitui condição necessária para que os sucessivos desembolsos, com execução calendarizada entre cada um dos EM e a Comissão nos respetivos PRR nacionais, possam ser bem-sucedidos.

Apresentamos, agora, os seguintes traços essenciais quanto à natureza, funcionamento e objetivos do MRR (EU, 2021).

2.1.1. Natureza

- O MRR, contrariamente ao que sucede com os FEEI (de gestão partilhada entre os EM e a Comissão), constitui um mecanismo de gestão direta, dado que a sua execução é diretamente realizada pela Comissão.
- O apoio concedido ao abrigo do MRR acresce ao apoio prestado ao abrigo de outros programas e

instrumentos da UE, sendo que as reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da UE, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos.

- O PRR contém uma explicação dos planos, dos sistemas e das medidas concretas dos EM para prevenir, detetar e corrigir conflitos de interesses, corrupção e fraude, e evitar o duplo financiamento proveniente do MRR e de outros programas da UE.

2.1.2. Funcionamento

- A execução do MRR é conduzida em consonância com o princípio da boa gestão financeira, nomeadamente a prevenção e a repressão eficazes de fraudes, incluindo a fraude e evasão fiscais, a corrupção e os conflitos de interesses.
- A Comissão deve avaliar o PRR proposto por cada EM e atuar em estreita cooperação com esse mesmo EM.
- A Comissão deve respeitar plenamente a titularidade nacional do plano e, por conseguinte, ter em conta as justificações e os elementos fornecidos pelos EM.
- A contribuição financeira é determinada com base nos custos totais estimados do PRR proposto por cada um dos EM.
- O Conselho deve aprovar a avaliação dos PRR através de uma decisão de execução (*council implementing decision*), com base numa proposta da Comissão.
- Os EM devem ter a possibilidade de apresentar um pedido fundamentado para alterar os PRR dentro do prazo de execução, caso circunstâncias objetivas o justifiquem, processo que se encontra em curso em vários EM, incluindo Portugal que submeteu à Comissão, no passado dia 26 de maio, uma proposta com esse objetivo.

- Por razões de eficiência e simplificação da gestão financeira do MRR, o apoio financeiro da UE aos PRR assume a forma de financiamento baseado na obtenção de resultados medidos por referência aos marcos e às metas indicados nos PRR aprovados.

- O apoio adicional sob a forma de empréstimos deve encontrar-se associado a marcos e metas adicionais em comparação com os marcos e as metas relevantes para o apoio financeiro (ou seja, o apoio financeiro não reembolsável).

- Para garantir a previsibilidade, os EM devem poder apresentar pedidos de pagamento duas vezes por ano.

- Em particular, os EM devem assegurar a prevenção, a deteção e a correção de fraudes, de corrupção e de conflitos de interesses, assim como evitar o duplo financiamento proveniente do MRR e de outros programas da União.

- A suspensão e a rescisão de acordos relativos ao apoio financeiro, bem como a redução e a recuperação da contribuição financeira, devem ser possíveis quando o PRR não for executado de forma satisfatória pelos EM ou, ainda, em caso de ocorrência de irregularidades graves.

- Os EM devem assegurar o funcionamento de um sistema de controlo interno eficaz e eficiente e recuperar os montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma abusiva.

- A fim de assegurar uma atribuição eficiente e coerente dos fundos e respeitar o princípio da boa gestão financeira, as ações a desenvolver ao abrigo do MRR devem ser coerentes e complementares com os programas em curso da UE, evitando-se o duplo financiamento das mesmas despesas por fundos MRR e fundos oriundos de outros programas da UE.

- Após a adoção de uma decisão de execução, o EM e a Comissão devem chegar a acordo sobre as

disposições operacionais de natureza técnica (*operational arrangement*).

2.1.3. Objetivos

- As medidas de recuperação e resiliência adotadas no âmbito do MRR devem ser executadas para fazer face às consequências da COVID-19.
- O objetivo específico do MRR é prestar apoio financeiro para a concretização dos marcos e metas estabelecidos nos diferentes PRR.
- A disponibilização dos fundos do MRR depende do cumprimento satisfatório, pelos EM, dos marcos e metas, estabelecidos nos PRR, cuja avaliação tenha sido aprovada pelo Conselho.

3. MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA E GOVERNANÇA MULTINÍVEL – UMA PROPOSTA DE ENQUADRAMENTO

De acordo com o roteiro inicialmente fixado, procuraremos nesta segunda parte, abordar o conceito de governança multinível a partir do trabalho seminal de Liesbet Hooghe (1995, 1996) e Gary Marks (1992, 1993), desenvolvido na década de 90. Durante esse período, o papel das regiões ganhou proeminência e começou a marcar presença em Bruxelas, sobretudo devido a uma revisão da Política de Coesão que ocorreria anos antes (1988), e que passou a exigir que os governos nacionais codesenvolvessem com governos subnacionais os planos necessários para implementar e executar os fundos atribuídos pela Política da Coesão. Além disso, o Tratado de Maastricht (1992) passou a garantir às regiões o acesso ao Conselho de Ministros e estabeleceu o Comité das Regiões (CdR), que passou a ter de ser consultado pelo legislador europeu em áreas chave relacionadas com as temáticas regionais.

O estudo pioneiro de Liesbet Hooghe e Gary Marks (2001) intitulado “Multi-level Governance and European Integration” revela que foi necessário desenvolver

um novo instrumento conceptual que considerasse o tema das regiões em Bruxelas e o impacto que elas passaram a assumir na política da UE (Schakel, 2020). Apesar disso, as teorias da integração europeia assentes no neofuncionalismo e no intergovernamentalismo, viriam a revelar-se incapazes de explicar a governação da UE. A governança multinível aparece então como um conceito original para compreender este novo modo de governação que envolveu um terceiro nível regional ao lado dos EM e das instituições da UE (Schakel, 2020).

A governança multinível é entendida mais como “uma metáfora organizadora do que como uma teoria” (Rosamond, 2007), ou mesmo como “uma imagem apelativa de como a UE é, apesar da fragilidade que essa mesma imagem evidencia quando procura explicar quais os níveis efetivamente mais importantes e porquê, e o que realmente motiva a experiência de governação em primeiro lugar” (Jordan, 2001). A governança multinível é vista como um modelo descritivamente muito preciso “... [que, no entanto,] não especifica por que razão deve ser este o caso ... [e] não explica, de modo causal, quais os atores e a que níveis, serão importantes, e quando” (Blom-Hansen, 2005).

A popularidade de que o conceito tem beneficiado encontra justificação na ambiguidade associada ao seu significado. Esta situação não deve ser vista como uma coincidência, pois parte da popularidade do conceito resulta da sua ambiguidade definitiva, o que leva a que a governança multinível seja invocada para justificar qualquer situação. Essa falta de clareza conceptual constitui um problema para o próprio paradigma da governança multinível, dado que o priva de uma linguagem capaz de lhe permitir o desenvolvimento sólido de argumentos descritivos, normativos e causais, suscetíveis de a explicar (Peters, 2004).

Por outro lado, dizer que a governação multinível é mais eficiente do que a que resulta de um governo centralizado, não significa que a eficiência determine a governação nos seus mais variados níveis. A explicação causal da governação a vários níveis convoca

fatores políticos, incluindo distribuições ou coligações político partidárias, restrições legais, alternativas dependentes e identidade (Marks, G. e outros 2003).

Uma autoridade centralizada (comando e controlo) tem, atualmente, poucos defensores, sendo que a governação moderna é hoje, de acordo com muitos, dispersa por múltiplos centros de autoridade (Marks, G. e outros 2003). Outra resposta tem sido a de criar conceitos novos, tais como governação a vários níveis, governação policêntrica, governação multiperspectiva, condomínio e fragmentação. O QUADRO 1 (infra) lista cinco literaturas e os termos que foram sendo gerados para a difusão de autoridade. Marks descreve-as como ilhas porque a densidade de comunicação dentro de cada um delas é muito maior do que entre elas (Marks, G. e outros 2003).

QUADRO 1

Against Unitary Government – Concepts

<i>European Union studies</i>	Multitiered, multi-level governance; network governance; consortio and condominio
<i>International relations</i>	Multilateral cooperation; global governance; fragementation; multiperspectival governance
<i>Federalism</i>	Multiple jurisdictions; multi-level government or governance; multicentered governance; matrix of authority; decentralization; competing jurisdictions; market-preserving federalism; FOCJ
<i>Local government</i>	Multiple local jurisdictions; fragmentation vs. consolidation; polycentric governance
<i>Public policy</i>	Polycentric governance; governance by networks; multi-level governance

Já o QUADRO 2 (infra) apresenta os tipos de governação que foram sendo concetualizados por vasta literatura. Podem ser agrupadas em Tipo I e Tipo II. Os dois primeiros atributos no quadro respeitam à variação entre jurisdições individuais e os dois últimos descrevem propriedades sistémicas. A governação multinível de Tipo I apresenta jurisdições organizadas num número muito limitado de níveis. Estas jurisdições, de natureza diferenciada, prosseguem objetivos gerais. Ou seja, agrupam múltiplas funções, incluindo uma série de responsabilidades políticas e, em muitos casos, um sistema judicial e representativo das diversas instituições envolvidas. A governação multinível

de tipo II é substantivamente diferente. É composta por jurisdições especializadas, em que a governação aparece fragmentada em peças funcionais específicas, prestando um serviço local específico, resolvendo um problema particular de recursos comum, selecionando, por exemplo, uma norma de *software* específica, monitorizando a qualidade da água de um determinado rio ou arbitrando disputas comerciais internacionais. O número de tais jurisdições é potencialmente enorme, e as escalas em que operam variam de forma granulada. Não há uma grande rigidez na sua existência. Tendem, antes, a ser discretas e flexíveis – elas vêm e vão à medida que as exigências de governação mudam (Marks, G. e outros 2003).

QUADRO 2

Types of Multi-level Governance

Type I	Type II
<i>General-purpose</i> jurisdictions	<i>Task-specific</i> jurisdictions
<i>Nonintersecting</i> memberships	<i>Intersecting</i> memberships
Jurisdictions at a <i>limited number of levels</i>	<i>No limit</i> to the number of jurisdictional levels
<i>Systemwide architecture</i>	<i>Flexible design</i>

O principal benefício da governação multinível reside na flexibilidade da escala em que atua. Desta forma, o seu custo principal reside na transação dos custos de coordenação que a existência de múltiplas jurisdições implica (Marks, G. e outros 2003). O dilema da coordenação parte do reconhecimento quanto à existência de um confronto no exercício da governação em vários níveis, preconizando-se que essa coordenação se imponha como necessária para evitar resultados socialmente perversos, sempre que as políticas de uma jurisdição tenham repercussões (i.e., externalidades negativas ou positivas) noutras jurisdições (Marks, G. e outros 2003). Assume-se como um problema de coordenação de segunda ordem, dado que envolve a articulação entre instituições cuja função principal é assegurar a coordenação da atividade humana (Marks, G. e outros 2003).

Apesar dos propósitos originais na utilização do conceito de governança multinível e do mesmo ser amplamente utilizado na literatura que trata das regiões da UE,

uma das suas mais importantes alavancas analíticas é a mudança implícita de foco do processo de tomada formal de decisões pelos governos até à partilha de autoridade entre os diferentes níveis do governo durante todo o processo, ou seja, desde a formulação da política até à sua efetiva implementação (Tortola, 2017).

Deste modo, e fruto da sua reconhecida versatilidade operativa, o conceito de governança multinível criado por Marks tem vindo a sofrer inúmeras aplicações nos mais variados domínios, que vão mesmo para lá das fronteiras da própria UE (e integração europeia) e que tem servido como uma ferramenta analítica ao serviço de políticas federais e de organizações internacionais (Tortola, 2017).

Introduzido na linguagem dos estudos europeus, a governança multinível foi apropriada por académicos e profissionais das mais variadas áreas do saber, que começaram a aplicar o termo não só à política regional da UE, mas também e cada vez mais a outras áreas políticas, e mesmo a sistemas políticos. Por esta razão, multiplicaram-se as ambiguidades iniciais que o conceito carregava consigo, o que o tornou ainda mais difuso ao longo do tempo. Olhando para a literatura dos últimos 20 anos que marcaram a evolução do conceito de governança multinível, tais ambiguidades podem sintetizar-se em três grandes domínios: 1) a aplicabilidade do conceito para além da UE; 2) o papel dos atores não estatais e, por fim, 3) o enfoque nas estruturas de formulação de políticas versus processos (Tortola, 2017).

Os três eixos de ambiguidade podem ser visualmente resumidos como correspondendo às dimensões de um cubo delimitando o espaço semântico em que o conceito de governança multinível opera. Assumindo que cada eixo se apresenta como dicotómico, a imagem global que Tortola propõe, reflete oito combinações, como mostra o QUADRO 3 (juntamente com exemplos de literatura próximos de cada combinação) (Tortola, 2017).

Tortola procura explicar qual o contexto científico adequado para a governança multinível, recorrendo a uma estrutura de critérios proposta por John Gerring

para a formação do conceito (Gerring 1999, 2001, 2012). A estrutura inclui um conjunto de critérios ou de dimensões que permite avaliar os conceitos, sendo que muitos deles, quando combinados formam *trade-offs* definitórios.

Gerring lista sete critérios: ressonância, domínio, consistência, reprodutividade, diferenciação, operacionalização e utilidade causal. Relacionando a estrutura dos seis primeiros critérios de Gerring com os três eixos de ambiguidade que Tortola preconiza, Tortola sugere a seguinte síntese (TABLE 4 infra) explicativa para cada conceito de governança multinível.

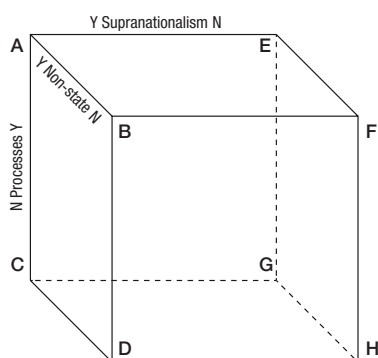
O sétimo e último critério proposto por Gerring é o que se relaciona com a utilidade causal de um conceito no contexto de um argumento causal ou, de forma mais simples, de uma teoria (Tortola, 2017).

Para o autor, um conceito virtualmente desprovido de um referencial empírico, pode ser utilizado se se revelar útil na construção um argumento teórico, por exemplo completando uma tipologia.

Apesar das ambições teóricas apresentadas pelo conceito desde o seu início, como aliás resulta das teorias do neofuncionalismo e do intergovernamentalismo (Hooghe e outros, 2006), para Tortola um dos principais problemas da governança multinível é o seu subdesenvolvimento teórico, o que reforça a necessidade de desenvolver argumentos causais capazes de explicar o paradigma que lhe subjaz. Tortola entende que no quadro explicativo da relação entre a governança multinível e a teoria, a utilidade causal deve assumir preferência sobre os demais seis critérios propostos por Gerring. Nessa medida, Tortola procura perceber de que forma se poderá avaliar a utilidade causal das oito (8) combinações previstas (QUADRO 4), num contexto de escassez teórica.

Reconhecendo que não existe uma teoria explicativa que seja capaz, na sua plenitude, de suportar toda a riqueza concetual que encerra o paradigma da governança multinível, existem pelo menos duas tendências que podem ser identificadas na literatura.

QUADRO 3



MLG is:

- A) Supranational, includes non-state actors, looks at processes (e.g. Piattoni 2010).
- B) Supranational, may not include non-state actors looks at processes (e.g. Ciaffi 2001; Bruszt 2008).
- C) Supranational, includes non-state actors, looks at structures (e.g. Hooghe & Marks 2001; Lundqvist 2004).
- D) Supranational, may not include non-state actors looks at structures (e.g. Bailey & De Propris 2002).
- E) Not only supranational, includes non-state actors, looks at processes (e.g. Sutcliffe 2012; Alcantara & Nelles 2014).
- F) Not only supranational, may not include non-state actors, looks at processes (e.g. Painter 2001; Baldersheim & Ståhlberg 2002).
- G) Not only supranational, includes non-state actors, looks at structures (e.g. Beisheim et. al. 2010).
- H) only supranational, may not include non-state actors, looks at structures (e.g. Hooghe & Marks 2003).

QUADRO 4

Criterion	Resonance	Domain	Consistency	Fecundity	Differentiation	Operationalisation
(A) MLG is supranational, includes non-state actors, looks at processes	1	0	n/a	-1	1	0
(B) MLG is supranational, may not include non-state actors, looks at processes	0	0	n/a	1	0	0
(C) MLG is supranational, includes non-state actors, looks at structures	1	0	n/a	-1	1	1
(D) MLG is supranational, may not include non-state actors, looks at structures	0	0	n/a	1	-1	1
(E) MLG is not only supranational, includes non-state actors, looks at processes	1	1	n/a	-1	1	-1
(F) MLG is not only supranational, may not include non-state actors, looks at processes	0	1	n/a	1	0	-1
(G) MLG is not only supranational, includes non-state actors, looks at structures	1	1	n/a	-1	1	0
(H) MLG is not only supranational, may not include non-state actors, looks at structures	0	1	n/a	1	-1	0

Uma primeira construção teórica procura explicar a forma como a distribuição e o funcionamento da autoridade política tem vindo a ser mundialmente reformulados. Esta conceção destaca, sobretudo, por um lado, a mudança de papel e a relevância do Estado-nação e, por outro, o enfraquecimento do sistema internacional vestefaliano, gradualmente substituído por uma ordem político-institucional mais fluida, em que o poder e a autoridade são redistribuídos do Estado, para cima e para baixo (Tortola, 2017). Nesta primeira proposta, a governança multinível seria mais

compatível e consistente com um modelo teórico de transformação do Estado.

A segunda construção teórica procura explicar a governança multinível partindo de uma abordagem mais concreta e mais densa do processo de formulação e de implementação das políticas públicas. Trata-se de uma variante muito menos radical e mais concreta, cujo enfoque central não é tanto o de estabelecer uma rutura histórica com a ordem vestefaliana, mas sim o de compreender a relevância do

trabalho desenvolvido pelos atuais sistemas políticos e administrativos (Tortola, 2017).

Para Tortola, este modelo teórico assentaria não tanto na necessidade de saber de onde vem e para onde caminha a governança multinível, mas sim, ao invés, na necessidade de compreender como é que na prática os sistemas relativos ao paradigma da governança multinível funcionam no plano da atuação dos Estados e das organizações (Tortola, 2017).

Aqui chegados, atenta a natureza, funcionamento, objetivos do MRR (vide ponto 2), a relação de forte intercomunicabilidade que estabelece com o Semestre Europeu (vide ponto 2), as características que o enformam e, em especial, o sentido e o alcance que assume a gestão direta preconizada pela Comissão desse mesmo mecanismo, o MRR constitui um exemplo de governança multinível, apresentando múltiplas jurisdições e diferentes atores, em ambos os casos com tarefas específicas e pré-determinadas, assente numa conceção flexível entre os diferentes EM e, dentro de cada um deles, colocando um particular enfoque, quer no respetivo modelo de governação posto em prática para a implementação do respetivo PRR, quer nas diferentes relações de geometria obrigacional que se estabelecem entre os vários atores participantes, suscetível, como tal, de ser enquadrado num modelo de governação de Tipo II, como proposto no QUADRO 2 (Marks G. e outros 2003).

É, também, um mecanismo suscetível de ser reconduzido a qualquer uma das possíveis combinações de natureza supranacional previamente identificadas (QUADRO 3) dado, sobretudo, que o foco colocado na gestão da sua execução se centra nos processos e estruturas de funcionamento do MRR e, ainda, na natureza diversificada dos atores que, em algum momento, de forma direta ou indireta, em maior ou menor intensidade, para ele concorrem, com a sua intervenção, garantindo o eficaz e regular funcionamento do MRR com vista à consecução dos objetivos calendarizados e comprometidos entre o Estado Português e a Comissão Europeia.

4. CONCLUSÕES

Com o presente artigo, procurámos dar a conhecer o mais importante mecanismo financeiro (MRR) de resposta e de apoio que a UE proporcionou aos EM, face à necessidade de recuperação económica e social emergente da COVID-19.

Procurou-se, ainda, demonstrar de que forma os objetivos do MRR se mostram interconectados com as recomendações do Semestre Europeu, sugerindo-se, neste plano, entender o MRR como uma espécie de “*acelerador de políticas*” que o Semestre Europeu, há muito, vinha já protagonizando e que o MRR apenas veio, de forma estruturada e integrada ao nível de todos os EM e sob gestão direta da Comissão, pôr em prática de forma mais eficaz.

Após termos procedido à identificação das principais características do MRR, procurou-se enquadrá-lo como manifestação da governança multinível, tendo por base, em especial, a gestão direta que a Comissão assegura quanto à execução por desempenho dos diferentes investimentos e reformas inscritos nos respetivos PRR.

Neste contexto, se o MRR é suscetível de ser enquadrado como uma manifestação de governação multinível, o modelo teórico que melhor servirá esse propósito não poderá ser, em nosso entender, adequadamente explicado por nenhum dos dois modelos avançados por Tortola (2017), seja pois o que parte de uma teoria explicativa da governança multinível como transformação do Estado, seja o que faz assentar a sua base explicativa no próprio processo de formulação e de implementação das próprias políticas públicas.

Assim, no caso particular do MRR, e sobretudo por força da associação que apresenta com o Semestre Europeu, o modelo teórico que melhor parece suportar o seu enquadramento como governança multinível terá, em nosso entender, “natureza híbrida”, sendo, nessa medida, capaz de agregar, por um lado, a construção teórica que perspetiva o MRR enquanto

instrumento de governança multinível, suscetível de ser explicado como um processo em curso de transformação da própria conceção do Estado rumo a um federalismo há muito perseguido pela UE, e por outro, constituir-se como um instrumento de política pública europeia (*formado com e a partir dos próprios EM*), criado pela UE em razão das necessidades evidenciadas pelos EM no quadro pós-pandémico, orientado e executado pelos EM sob um regime de gestão direta da Comissão e, naturalmente, capaz de reduzir as assimetrias de desenvolvimento existentes entre os vários EM, nos seus mais diferentes níveis de atuação.

5. BIBLIOGRAFIA

- Ansell, Christopher, Eva Sørensen & Jacob Torfing, (2021).** The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, *Public Management Review*, 23:7, 949-960,
- Bekker, Sonja, (2021).** “The EU’s Recovery and Resilience Facility: A Next Phase in EU Socioeconomic Governance?,” *Politics and Governance*, Cogitatio Press, vol. 9 (3), pages 175-185.
- Blom-Hansen, J. (2005).** Principals, agents and the implementation of EU cohesion policy. *Journal of European Public Policy* 12(4): 624–648.
- Cabinet Office. (2017).** National Risk Register of Civil Emergencies. Cabinet Office London. <https://www.gov.uk/government/publications/national-risk-register-of-civil-emergencies-2017-edition>.
- Collins, Aengus, Marie-Valentine Florin & Ortwin Renn, (2020).** COVID-19 risk governance: drivers, responses and lessons to be learned, *Journal of Risk Research*, 23:7-8, 1073-1082.
- EU. (2021).** Regulamento (EU) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.
- Gerring, J. (1999).** What makes a concept good? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences. *Polity* 31(3): 357–393.
- Gerring, J. (2001).** Social science methodology: A criterial framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2012).** Social science methodology: A unified framework. Cambridge: Cambridge University Press.
- Global Preparedness Monitoring Board, (2019).** A World at Risk: Annual Report on Global Preparedness for Health Emergencies. Geneva: World Health Organization.
- Hitt, Michael A., R. Michael Holmes, Jean-Luc Arregle, (2021).** The (COVID-19) pandemic and the new world (dis)order, *Journal of World Business*, Volume 56, Issue 4.
- Hooghe, L. (1995).** Subnational mobilization in the European Union. In: Hayward J (ed.) *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass, pp.175–198.
- Hooghe, Liesbet. (1996).** Building a Europe with the regions: The changing role of the European Commission. In: Hooghe L (ed.) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 89–128.
- Hooghe, Liesbet and Marks G. (1996).** ‘Europe with the regions’: Channels of regional representation in the European Union. *Publius: The Journal of Federalism* 26 (1): 73–91.
- Hooghe, Liesbet and Marks G. (2001).** Multi-Level Governance and European Integration. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2003).** Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance. *American Political Science Review – AMER POLIT SCI REV.* 97.
- Hooghe, Liesbet & Gary Marks (2006).** The Neo-Functionalists were (almost) right: politicization and European Integration. In: *The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict*, editado por Colin Crouch e Wolfgang Streeck, 205–22. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Hooghe, Liesbet, & Marks, G. (2019).** Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.
- Hooghe, Liesbet, and Marks, G. (2001).** Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5, No. 11, October 12.
- Jordan, A. (2001).** The European Union: An evolving system of multi-level governance ...or government? *Policy and Politics* 29(2): 193–208.
- Marks, G. (1992).** Structural policy in the European community. In: Sbragia AM (ed.) *Europolitics: Institutions and Policymaking the ‘New’ European Community*. Washington, DC: The Brookings Institute, pp.191–224.
- Marks, G. (1993).** Structural policy and multilevel governance in the EC. In: Cafrany AW and Rosenthal GG (eds) *The State of the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.391–409.
- Peters, B.G. & Pierre, J. (2004).** Multi-level governance and democracy: A Faustian bargain? In I. Bache & M. Flinders (eds), *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosamond, B. (2007).** New theories of European integration. In M. Cini (ed.), *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sansonetti, Philippe (2020).** “Web conference : Covid-19 ou la chronique d’une emergence annoncee.” *Inserm – La science pour la sante*. 2020.
- Schakel, AH. (2020).** Multi-level governance in a ‘Europe with the regions.’ *The British Journal of Politics and International Relations*.
- Scharpf, F. W. (2002).** Notes toward a theory of multilevel governing in Europe. *Scandinavian Political Studies*, 24(1), 1–26.
- Schmidt, V. A. (2020).** Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), 1177–1193.

Schmidt, V. A. (2018). Rethinking EU Governance: From “old” to “new” approaches to who steers integration. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1544–1561.

Tortola, Pier Domenico (2017). Clarifying multilevel governance. *European Journal of Political Research* 56(2): 234–250.

Vanhercke, Bart & Verdun, A. C. (2021). The recovery and resilience facility: have social actors been sidelined?. Vienna.

Vanhercke, Bart & Verdun, Amy. (2021, II). The European Semester as Goldilocks: Macroeconomic Policy Coordination and the Recovery and Resilience Facility. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 10.1111/jcms.13267.

Verdun, A., & Zeitlin, J. (2018). Introduction: The European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice. *Journal of European Public Policy*, 25 (2), 137–148.

NOTA BIOGRÁFICA:

Vice-Presidente – Estrutura de Missão «Recuperar Portugal» (em curso)

Auditor-Chefe, Tribunal de Contas (2015 – 2021)

Subinspetor-geral, Inspeção-Geral de Finanças – Autoridade de Auditoria (2012 – 2015)

Inspetor-geral (em exercício), Inspeção-Geral da Administração Local (2011 – 2012)

Subinspetor-geral, Inspeção-Geral da Administração Local (2009 – 2011)

Assessor, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (2007 – 2009)

Inspetor, Inspeção-Geral da Administração Local (2003 – 2007)

Mestre em Direito – Ciências Jurídico-Políticas – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2012)

Licenciado em Direito – Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (1998)

Auditor do corpo especial de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas de Portugal

Docente universitário