



Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas

Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal

COORDENAÇÃO

JOAQUIM CROCA CAEIRO

JEOVÁ TORRES SILVA JUNIOR

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
UNIVERSIDADE DE LISBOA

EDIÇÕES
ISCSP

ebook 

Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas

Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal

COORDENAÇÃO

JOAQUIM CROCA CAEIRO

JEOVÁ TORRES SILVA JUNIOR

Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas

Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal

Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

UNIVERSIDADE DE LISBOA

2022

ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

TÍTULO

**Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais,
Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal**

COORDENAÇÃO

Joaquim Croca Caeiro
Jeová Torres Silva Junior

DIREÇÃO EXECUTIVA

Helena Teles

AUTORES/AS

Alexandre Nunes	Jéssica Beatriz Pereira Lima
Ana Cristina Barros	Jéssica Gonçalves de Lima
António Edmundo Ribeiro	João Martins de Oliveira Neto
Daniel de Souza Rocha	Joaquim Croca Caeiro
Diego Coelho do Nascimento	Paulo Simões
Emiliana Debetir	Pedro Fonseca
Filipe Ferreira	Priscila Araújo Silva
Helena Teles	Raniere Moreira
Hermano Carvalho	Rosária Ramos
Igor Pontes	Samuel Façanha Câmara
Ives Tavares Nascimento	Sónia Sebastião
Ivoneti Ramos	Stella Bettencourt da Câmara
Jeová Torres Silva Junior	Sullivan Fischer

EDITOR

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

Rua Almerindo Lessa, Campus Universitário do Alto da Ajuda
1300-663 Lisboa
www.iscsp.ulisboa.pt

ebook 

PUBLICAÇÃO ELETRÓNICA EM FORMATO PDF.

ISBN 978-989-646-163-8

Novembro de 2022.



ÍNDICE

PREFÁCIO

<i>Ricardo Ramos Pinto</i>	7
<i>Ricardo Luiz Lange Ness</i>	9

APRESENTAÇÃO

<i>Joaquim Croca Caeiro & Jeová Torres Silva Junior</i>	13
---	----

A Democracia e a Participação da Sociedade Civil no Processo de Decisão Política <i>Pedro Fonseca</i>	15
---	----

A Construção de Indicadores e Instrumentos para Avaliação da Governança Metropolitana: A Proposta do IBGOV-BR/PT <i>Raniere Moreira, Jéssica Beatriz Pereira Lima & Jéssica Gonçalves de Lima</i>	25
---	----

Modelo de Governança Interfederativa: Uma Análise de Quatro Regiões Metropolitanas A Partir da Teoria de Governança e Economia de Proximidades <i>Igor Pontes & Hermano Carvalho</i>	35
--	----

Desafios da Governança em Áreas e Regiões Metropolitanas: Estudos na AML em Portugal e na RM Cariri E RM Fortaleza no Brasil. Principais conclusões e a Dinâmica Populacional, Atual e Futura, do Brasil e Portugal <i>Stella Bettencourt da Câmara</i>	45
---	----

Relações Interfederativas e Estruturas de Governança da Região Metropolitana de Fortaleza (Brasil) em Análise <i>Priscila Araújo Silva, Jeová Torres Silva Júnior & Samuel Façanha Câmara</i>	55
---	----

Governança e Coesão Territorial das Áreas e Regiões Metropolitanas: Os Desafios de Governança da Área Metropolitana de Lisboa <i>Filipe Ferreira</i>	67
--	----

Percalços Metropolitanos no Brasil: A Integração Metropolitana sob a Ótica de ex-Prefeitos no Cariri (Ceará, Brasil) <i>Diego Coelho do Nascimento & Daniel de Souza Rocha</i>	75
--	----

Desenvolvimento e Gestão da AML em Portugal e da RM Cariri e RMF no Brasil: O Olhar e a Voz do Poder Público	81
<i>António Edmundo Ribeiro</i>	
Desafios da Participação dos Atores da Sociedade Civil nas Decisões Estratégicas das Autoridades de Governança Metropolitanas: O Caso da AML (Portugal), RM Cariri e RMF (Brasil)	93
<i>João Martins de Oliveira Neto</i>	
O Papel das Comunidades Intermunicipais no Âmbito das Políticas Públicas Municipais	101
<i>Paulo Simões</i>	
Políticas Públicas de Educação em Portugal e no Brasil: Desafios e Perspetivas da Governança	109
<i>Helena Teles</i>	
Os Desafios e Perspectivas do Ensino no Brasil: Uma Abordagem a Partir das Organizações Farias Brito	121
<i>Ana Cristina Barros</i>	
Há Espaço à Territorialização e à Contextualização da Ação Pública? Uma Pensata Provocativa Sobre a Educação Como Vetor de Descentralização e Desenvolvimento	127
<i>Ives Tavares Nascimento</i>	
Descentralização da Educação em Portugal: Caminhos e Encruzilhadas	133
<i>Rosária Ramos</i>	
Um Olhar Sobre os Processos de Implementação da Descentralização de Competências em Portugal e no Brasil	143
<i>Joaquim Croca Caeiro, Alexandre Nunes, Helena Teles, Rosária Ramos, Jeová Torres Silva Junior, Emília Debetir, Ivoneti Ramos & Sullivan Fischer</i>	
POSFÁCIO	159
<i>Sónia Sebastião</i>	

PREFÁCIO

Ricardo Ramos Pinto

Presidente do ISCSP-ULisboa

A missão primeira da Universidade é a de contribuir para a formação das elites e para o desenvolvimento do país, quer seja através da qualificação de recursos humanos, quer seja através da promoção da reflexão informada sobre os múltiplos desafios sociais que enfrentamos diariamente.

O paradigma académico tem vindo a mudar significativamente nos últimos anos, com a valorização da internacionalização, do trabalho em rede, da ligação à sociedade e do impacto social. Assim, para que as instituições de ensino superior tenham sucesso, não basta que tenham um corpo docente e discente de qualidade, é fundamental que também tenham a capacidade de unir em torno do seu projeto outras instituições académicas, assim como instituições da sociedade civil, para que, através de uma visão mais agregadora e diversificada, consigam contribuir de forma mais efetiva para a resolução dos problemas sociais atuais.

Os 116 anos de tradição no ensino e investigação, aliados a uma cultura multi e transdisciplinar, conferem ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa) uma responsabilidade acrescida para a promoção de uma reflexão informada e livre sobre os desafios nacionais e internacionais que marcam a agenda. Apesar de centenária, trata-se de uma instituição que está permanentemente aberta a novos desafios e ao estabelecimento de novas parcerias, que permitam melhorar e potenciar o seu impacto social dentro e fora de Portugal.

O projeto de investigação cuja problemática e resultados serão debatidos neste livro é um excelente exemplo de colaboração internacional, desenvolvida por investigadores do ISCSP-ULisboa (através do seu Centro de Administração e Políticas Públicas) e da Universidade Federal do Cariri. Com evidente benefício para ambas as instituições, que foram capazes de agregar esforços e interesses em torno de problemas comuns, valorizando a dimensão de internacionalização e de abertura à sociedade civil, promovendo o desenvolvimento de investigação de qualidade e com elevado potencial de impacto social.

Assim, é para mim motivo de grande satisfação, contribuir, na qualidade de Presidente do ISCSP-ULisboa, para a publicação da obra *Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal*, o qual tem como objetivo apresentar e discutir os resultados do projeto “Índice de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil”, desenvolvido com o objetivo de construção de um instrumento de avaliação da governança metropolitana e coesão social, tomando por base os modelos de administração metropolitana brasileiras (Cariri e Fortaleza) e portuguesas (Lisboa), que permitisse estabelecer indicadores de boa governança, dando enfoque ao papel de reforço da coesão sócio territorial nas regiões investigadas.

Enquanto Presidente de uma instituição que há mais de 100 anos contribui para a formação e reflexão na área das ciências sociais e políticas, foi com grande prazer e entusiasmo que vi o ISCSP-ULisboa associar-se a esta iniciativa e agradeço a generosidade de todos os investigadores que contribuírem para a reflexão conjunta que está materializada nesta obra.

Ricardo Luiz Lange Ness

Reitor da Universidade Federal do Cariri

Recebi com sentimentos mistos de apreensão e de satisfação o convite para prefaciар o ebook *Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas Experiências, Perspectivas e Desafios no Brasil e Portugal*. A apreensão surgiu da responsabilidade inerente à missão e a satisfação fez-se presente por constatar, como reitor da Universidade Federal do Cariri (UFCA), nos 15 artigos do livro, as importantes contribuições dos docentes-investigadores da jovem UFCA, que completará 10 anos no ano vindouro, para a produção de conhecimento relevante ao lado de seus pares do já centenário Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e da, quase com meio século de existência, Universidade Estadual do Ceará. Registro também o meu contentamento em ver o projeto “Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial”, conduzido pelas instituições citadas, contribuir de forma potente para o desenvolvimento dos nossos territórios. Como investigador a trabalhar em área afastada daquela abordada no ebook percorri os artigos da obra, com curiosidade e redobrada atenção. Conforme avançava quedava-me impressionado com a qualidade dos textos e com a profícua produção acadêmica. A Academia, aqui representada pelas instituições parceiras, nesta obra cumpriu o seu papel e se propôs a acompanhar os desafios centrais para o desenvolvimento da própria região, como sugerido em um dos textos deste ebook.

No primeiro artigo são apresentados caminhos para a análise, compreensão e avaliação das relações dos atores chave da sociedade civil e as entidades públicas na definição/implementação de políticas públicas com base da democracia. No artigo seguinte busca-se a cons-

trução de indicadores de governança com vistas a melhorar a articulação e a integração dos arranjos de governança para viabilizar o desenvolvimento regional. Em um terceiro artigo é apresentado um modelo de governança interfederativa com a análise de quatro regiões metropolitanas, que conclui ser a democracia e a pluralidade das estruturas de governança territorial entes fundamentais para o êxito da região metropolitana. A avaliação da dinâmica populacional, atual e futura, do Brasil e Portugal, em outro texto, destaca a importância do estudo das populações, os principais desafios demográficos para o Brasil e Portugal e suas implicações para a governança das regiões metropolitanas. O relato do quinto trabalho de pesquisa apresentado neste ebook limitou-se à Região Metropolitana de Fortaleza (Brasil) onde foram avaliadas as estruturas de governança e as relações federativas. A assimetria entre os 19 municípios que constituem aquela região metropolitana tornou maior o desafio da integração socioeconômica do território e da cooperação entre municípios. Sob a avaliação de um gestor público, no sexto artigo, foram identificados os grandes desafios da governança da área metropolitana de Lisboa e a complexidade crescente da elaboração e implementação de políticas públicas em contextos sociais de elevada exigência. Um outro estudo apresentou-nos aspectos da integração metropolitana sob a ótica de ex-prefeitos no Cariri (Ceará, Brasil). Nele foi identificada a falta de articulação político-institucional como principal motivo da ausência de avanços na integração metropolitana, e que o executivo municipal é o principal ator responsável por essa articulação. No oitavo artigo são discutidos aspectos e implicações do facto de Portugal ser um Estado centralista, mas com tradição municipalista, a revelar uma tensão entre o poder local e o poder central. O artigo seguinte possibilitou-nos a compreensão acerca da participação dos atores da sociedade civil nas autoridades de governança metropolitanas. O décimo texto apresentado no ebook abordou o papel das comunidades intermunicipais no âmbito das políticas públicas municipais. Aqui o relato de um gestor público nos mostra como o Poder Local Democrático tem potenciado melhorias sustentáveis na qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico em todo o território nacional português. O comunicado seguinte trata dos desafios e perspectivas para a governança das políticas públicas de educação em Portugal e no Brasil. Há o entendimento de que as políticas públicas de educação são vetores determinantes para a garantia e promoção de coesão e integração social em consonância com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4: educação de qualidade, inclusiva e equitativa. Ainda com o tema educação o próximo artigo aborda especificamente os desafios do ensino no Brasil. O décimo terceiro artigo também trata da educação, mas enfatiza seu papel como vetor de descentralização e desenvolvimento. O destaque é dado à criação de novas universidades no interior do Brasil. O centralismo da educação em Portugal enquanto característica histórica é o tema do penúltimo artigo. Nele é proposto o abandono das lógicas burocráticas e a procura por um equilíbrio entre a tomada de decisão centralizada e descentralizada, buscando aproveitar as vantagens de ambas. Por fim, o último artigo do ebook contou com a participação de oito investigadores de formação interdisciplinar. Estes trouxeram um olhar sobre processos de implementação da descentralização de competências em Portugal e no Brasil. Foram abordadas descentralizações da Saúde, Ação Social / Assistência Social e da Educação com ênfase na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão.

Muitos dos artigos apresentados vêm ao encontro da premissa atual: as respostas aos problemas complexos da nossa sociedade não podem mais ser elaboradas com abordagens fracionadas e com predominância do conhecimento especializado. Nesse aspeto destaca-se de forma exemplar este ebook.

Com a permissão da Professora Doutora Sónia Sebastião, autora do admirável posfácio, finalizo... que venha uma possível “parte II” do projeto, a equipa demonstrou estar preparada e disponível!

APRESENTAÇÃO

Joaquim Croca Caeiro¹
Jeová Torres Silva Junior²

Fruto de um projeto conjunto entre o Instituto Superior de Ciências Sociais e Política da Universidade de Lisboa e a Universidade Federal do Cariri, subordinado ao tema *Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil: O caso da Área Metropolitana de Lisboa (Portugal) e das Regiões Metropolitanas do Cariri e Fortaleza (Brasil)*, financiado pelo CAPP-ISCSP e pela PRPI-UFCA, este ebook revela que os resultados obtidos e o interesse suscitado foram de grande evidência.

No que se relaciona com os resultados obtidos, salienta-se o estudo transversal sobre a Área Metropolitana de Lisboa e as Regiões Metropolitanas de Fortaleza e Cariri, no que se refere à sua teorização, modelos de análise e de governança, organização espaciotemporal, evidenciados tanto nos textos que foram sendo escritos pelos vários investigadores envolvidos, como pela conclusão de uma tese de doutoramento subordinada ao mesmo tempo e pela realização de uma conferência no ISCSP, que ficou marcada pelo sucesso.

¹ Doutor em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política. Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal). Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP-ULisboa). Coordena projetos de investigação nas áreas temáticas das políticas públicas e sociais. E-mail: jcaeiro@iscsp.ulisboa.pt

² Doutor em Administração. Professor da Universidade Federal do Cariri (UFCA, Brasil). Investigador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS/UFCA). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Desenvolvimento territorial. Gestão Social. Economia Social e Solidária. E-mail: jeova.torres@ufca.edu.br

No que se refere ao interesse suscitado, fica visível na forma como os vários investigadores integraram e desenvolveram as várias dimensões do projeto inicial bem assim nos textos produzidos, na presença na conferência referida acima e agora na escrita dos textos que se apresentam.

O ebook que o Instituto Superior de Ciências Sociais e Política da Universidade de Lisboa publica agora, *Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas. Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal* acaba por ser o corolário de cerca de três anos de investigação, de reuniões de trabalho, de discussão temática e teórica sobre as várias dimensões em análise e, sobretudo, da capacidade de reunir um conjunto variado de investigadores em áreas diferentes conduzindo ao alcance de um resultado que se reputa de muito positivo.

Todos os participantes na conferência, convidados e investigadores anuíram ao convite para escrever, ainda que de forma resumida aquilo que foi a sua intervenção e de que resultaram textos interessantes, salientando os resultados da investigação, mas ao mesmo tempo perspetivando a discussão para novos desafios e novas dinâmicas com necessidade de estudo e aprofundamento teórico e determinação de resultados práticos.

Acresce ainda, que o que se apresenta agora em ebook não se resume apenas aos resultados do projeto supra referido, mas procurou salientar também os contributos obtidos nas intervenções dos conferencistas com a introdução de temas da educação, dinâmica populacional, e a análise do papel das Comunidades Intermunicipais no desenvolvimento e organização do poder local, e deixando uma dimensão propositiva do que se pretende fazer no futuro: a análise da descentralização e o papel do municípios nesse contexto assim como o papel que o ISCSP continuará a ter nesse aspeto.

Um agradecimento especial ao Presidente do ISCSP, Professor Ricardo Ramos Pinto, pela aprovação da criação do ebook e a sua disponibilidade para nele participar, assim como ao Magnífico Reitor da UFCA, Professor Ricardo Lange Ness, pelo apoio manifestado ao longo do projeto e evidentemente pela sua participação no volume, e como não podia deixar de ser, um agradecimento muito especial a todos que participaram, quer no projeto quer na conferência e se disponibilizaram a escrever um texto para publicação.

A Democracia e a Participação da Sociedade Civil no Processo de Decisão Política

Pedro Fonseca¹

Introdução

O projeto de pesquisa intitulado Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil: O caso da Área Metropolitana de Lisboa (Portugal) e das Regiões Metropolitanas do Cariri e Fortaleza (Brasil) foi, com o apoio do CAPP/ISCSP-ULisboa, desenvolvido por uma equipa de pesquisa constituída por investigadores portugueses e brasileiros.

Considerando em concreto a gestão e a governança da Área Metropolitana de Lisboa (Portugal) e das Regiões Metropolitanas do Cariri e de Fortaleza (Brasil), o projeto procurou, entre outros aspetos, analisar, compreender e avaliar numa perspetiva comparada as relações que se estabelecem entre os atores chave da sociedade civil e as entidades públicas na definição/implementação de políticas públicas (decisões coletivas).

Assumindo as cidades e os espaços urbanos como realidades complexas e relevantes, desde logo constituídas por grandes aglomerados populacionais, a agenda de pesquisa do projeto centrou-se na ideia de inclusão e de participação da sociedade civil nos processos de tomada de decisões políticas imperativas. Como salientou Easton (1957, 1979, 1981, pp. 303–325), as decisões coletivas e vinculativas para todos os membros de uma comunidade politicamente organizada estão no cerne da política e dos processos políticos, envolvendo

¹ Doutor em Ciência Política pelo ISCSP-ULisboa. Professor no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal). Investigador Integrado e Vice-Presidente do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP-ULisboa). Coordenador da Unidade de Ciência Política do ISCSP-ULisboa. Interesses de ensino e de investigação: Regimes Políticos: democracia e autocracia; processos e práticas democráticas; teoria e pensamento político. E-mail: pfonseca@iscsp.ulisboa.pt

os cidadãos, as entidades públicas, uma rede de múltiplos atores sociais e económicos, bem como organizações formais e informais em interação que colocam exigências aos decisores políticos. Além disso, o projeto, na sua dimensão de avaliação, também se ocupa da qualidade das decisões políticas, dos aspetos da boa governança e da coesão social, bem como da promoção do desenvolvimento e do bem-estar.

O artigo que agora se apresenta explora em particular a relação entre a democracia e a participação da sociedade civil no processo de decisão política, desenvolvendo três argumentos principais. Em primeiro lugar, advoga que a participação da sociedade civil no processo de decisão política e o diálogo/interação entre os atores da sociedade civil e as instituições políticas, temáticas que estão no âmago do projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial, constituem aspetos centrais da democracia e do processo democrático. Em segundo lugar, o artigo sugere que a referida participação da sociedade civil pode revelar-se crucial para a estabilidade democrática e para o futuro da própria democracia. Em terceiro lugar, em defesa da democracia, argumenta-se que uma participação alargada da sociedade civil no processo de tomada de decisão política em contexto democrático não impede a tomada de boas decisões políticas que beneficiam generalidade dos cidadãos e, além disso, tal participação até propicia níveis elevados de estabilidade, de apoio ao regime e também uma obediência política generalizada. Finalmente, o artigo termina com breves referências a alguns resultados obtidos pelo projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil: O caso da Área Metropolitana de Lisboa (Portugal) e das Regiões Metropolitanas do Cariri e Fortaleza (Brasil).

A essência da democracia: participação, inclusão e *accountability*

Seguindo o vasto contributo da teoria e das práticas democráticas e recolhendo em particular o contributo de Dahl (1971, 1989, 1998, 2006, 2012), as democracias são regimes políticos que, por definição, procuram maximizar a participação e a inclusão. Além disso, são regimes concorrenciais, nos quais múltiplos interesses divergentes e distintas visões sobre a vida em sociedade, aspetos que espelham a diversidade e o pluralismo das sociedades, competem no espaço político, procurando influenciar/determinar as decisões coletivas e vinculativas para todos os membros de uma comunidade politicamente organizada.

Assente, na regra da vontade da maioria, mas procurando evitar a tirania da maioria, o processo democrático está associado a uma contínua responsividade do governo e das instituições públicas face às preferências/exigências dos cidadãos, sendo estes considerados como politicamente iguais. Nesta medida, em democracia, os cidadãos devem ter a oportunidade de: (1) “formular as suas preferências”; (2) “de expressar as suas preferências aos seus concidadãos e ao governo através de uma ação individual e coletiva”; (3) “de ter as suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência” (Dahl, 1971, p. 2). Desta maneira, melhor se compreende que Linz e Stepan (1996a, pp. 7–15) tenham identificado a existência de uma sociedade civil livre e ativa como uma das “arenas” que sustentam uma democracia. Nessa “arena”, os grupos, os movimentos, as associações e os indivíduos auto-organizam-se de forma independente do Estado com o objetivo de articular valores, de

criar solidariedades, de promover os seus interesses e, conseqüentemente, de influenciar o processo decisório.

De certa forma, é esperado que a democracia se evidencie não apenas em momentos eleitorais inclusivos e participados, mas também no período entre os atos eleitorais, particularmente através de uma participação alargada dos cidadãos/sociedade civil nos processos decisórios e, adicionalmente, de uma *accountability* que vá além daquela que se concretiza nos momentos eleitorais, aspetos que depois se refletem na substância das ações governativas e nos resultados dessas ações (Cheibub et al., 2010, p. 72; Jacobs & Shapiro, 1994, p. 11; Merkel, 2014; Pateman, 1976; Tilly, 2007, p. 7).

Feitas estas considerações sobre a democracia, conclui-se que o diálogo e a interação entre a sociedade civil, os decisores e as instituições políticas no processo decisório (temáticas fundamentais do projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial) constituem aspetos centrais da democracia. Tais aspetos assumem-se também como concretizações práticas do ideal democrático que importa potenciar e alavancar se o objetivo for valorizar a democracia e incrementar a sua qualidade.

A sociedade civil, a estabilidade democrática e o futuro da democracia

A democracia revela-se mais resiliente e consolidada, ou seja, assume-se como *the only game in town* na famosa formulação de Linz (2015, pp. 130–131; 1996a, pp. 3–15, 1996b), quando as práticas de inclusão, de participação e de *accountability* se tornam rotineiras no processo decisório e, além disso, quando são partilhadas pela esmagadora maioria dos membros da comunidade política organizada, dos atores políticos relevantes e das próprias instituições. Ou seja, a prática, as normas, os usos que se impregnam e se manifestam nas sociedades referentes à maximização da inclusão, da participação e da *accountability* são essenciais para a estabilidade da própria democracia e para as suas perspetivas futuras. Na famosa obra publicada originalmente em 1835 e intitulada *Da Democracia na América*, já Tocqueville (2019, p. 402) realçava que a “América é a terra da democracia” porque ela penetrou e vai alargando a sua influência “nos usos, nas opiniões nas formas; é encontrada em todo o detalhe da vida social, bem como nas leis”.

Nesta medida, o diálogo e a interação entre a sociedade civil, os decisores e as instituições políticas no processo decisório, temáticas trabalhadas no projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial, não são somente aspetos centrais da democracia como já foi argumentado, mas podem até revelar-se cruciais para a estabilidade democrática e para o próprio futuro da democracia.

Após mais de meio século com uma agenda de investigação comprometida normativamente com a democracia (Huntington, 1988, p. 6; Vanhanen, 2003, p. 2), numa espécie de “devoção à política democrática” (Ricci, 1984, p. 24), a Ciência Política acumulou um volumoso conhecimento sobre os regimes políticos democráticos e acerca do seu funcionamento. Numa agenda marcada pela promoção da democracia no mundo e por um certo otimismo quanto à sua expansão e desenvolvimento global (Fukuyama, 1989; Huntington, 1991a, 1991b), a Ciência Política centrou-se no estudo dos fatores que favorecem, viabilizam e permitem a democracia prosperar. Efetivamente, essa agenda de investigação desvalorizou consideravelmente a possibilidade de ocorrer um recuo democrático relevante, ou

mesmo um colapso do regime político nas democracias ocidentais frequentemente consideradas consolidadas (cenário considerado residual e pouco relevante) (Przeworski et al., 2000). Todavia, tal possibilidade ganhou importância ao longo dos últimos anos, identificando-se um conjunto de “sinais” reveladores de uma crise que tem vindo a afetar as democracias mesmo em países com longa tradição democrática (Bermeo, 2016; Cassani & Tomini, 2018, 2019; Diamond, 2015; Diamond et al., 2016; Diamond & Plattner, 2015; Foa & Mounk, 2016b, 2016a, 2017; Levitsky & Ziblatt, 2018; Mounk, 2018; Norris, 2017; Pappas, 2019; Pinto, 2021; Przeworski, 2019; Reynié, 2017; Rice, 2017; Runciman, 2018).

Recuperando novamente a temática do projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial, importa salientar que uma democracia é tanto mais forte, robusta e consolidada quanto mais as interações e as práticas de inclusão, de participação e de *accountability* forem rotineiras e estiverem impregnadas na comunidade politicamente organizada, particularmente mediante processos que envolvem a interação entre os cidadãos, os decisores políticos, as organizações da sociedade civil e as instituições políticas. Como já foi referido, isto é especialmente relevante num contexto de crise global da democracia como o que assistimos atualmente e que tanto tem ocupado a Ciência Política na última década

Em defesa da democracia e da participação da sociedade civil no processo de decisão política

A justificação da democracia e os exercícios que procuram evidenciar os seus méritos, a sua superioridade, bem como a sua desejabilidade enquanto regime político, recorrem a um misto de argumentos que tanto salientam o seu valor intrínseco, como também evidenciam os resultados alcançados pelo processo democrático numa perspetiva predominantemente instrumental (Dahl, 1998, pp. 44–61, 2012, pp. 127–149, 2020; Estlund, 2008; Flinders, 2012; Gerring et al., 2022; Held, 2006, pp. 260–274; Sartori, 1995; Sen, 1999, 2000; Shapiro, 2016). De facto, é importante realçar que para uma defesa bem-sucedida da democracia não basta simplesmente recorrer à formulação *churchilliana* que assegura que a democracia “é a pior forma de governo, à exceção de todas as outras experimentadas ao longo da história”. Assim, a justificação da democracia deve também apoiar-se em evidências concretas sobre a forma como a democracia beneficia mais as populações quando comparada com outro tipo de regimes políticos. Este aspeto é crítico pois a incapacidade de os regimes políticos produzirem resultados que beneficiem as suas populações é um dos fatores cruciais que influencia a sua maior ou menor estabilidade. Como salienta Shapiro (2016, p. 17) as “pessoas precisam de bases para acreditar que estarão mais bem protegidas ao longo do tempo pela democracia do que pelas alternativas existentes”. Também assim se assegura um apoio generalizado à democracia que, como Easton (1975) demonstrou na sua análise sistémica da vida política, é essencial para a estabilidade dos regimes políticos.

Uma das críticas mais comuns feitas à democracia é de que, ao valorizar mais a *expertise* sobre como ganhar as eleições em detrimento do conhecimento e da experiência sobre a substância da governação, ela produz frequentemente más decisões políticas. Tal resultado deve-se ao facto de a democracia se basear em eleições nas quais podem participar quase todos os indivíduos, deixando a sociedade refém de políticas e de decisores que refletem a ignorância, o pouco conhecimento, a fraca preparação e a irracionalidade que são caracte-

rísticas do cidadão comum. Em consequência, a referida crítica salienta que as democracias não estão especialmente preparadas para tomar boas decisões, ou decisões com qualidade. Isto é assim porque, ao maximizar a participação das massas e a inclusão, a democracia desconsidera frequentemente o conhecimento e a preparação técnica, aspetos vistos como imprescindíveis para tomar boas decisões políticas (sobre o assunto veja-se: Achen & Bartels, 2016; Bobbio, 1988; T. Carothers, 2019; Dahl, 2012, pp. 77–126; Heywood, 2013, p. 94; Maltez, 2018, pp. 319–332; Rancière, 2014).

Este é um tema difícil, complexo e, além disso, muito antigo. Veja-se, por exemplo, a crítica platónica (Platão, 2001). Para Platão, a democracia (dos antigos) nega a justiça (Platão, 2001, p. 386), é um regime anárquico (Platão, 2001, p. 386), desprovido de qualquer ordem (Platão, 2001, p. 392), “fraco em todos os aspetos e incapaz de realizar algo de relevante” (Platão, 1997, pp. 335, 348). Da apreciação platónica, a qual é acompanhada em aspetos relevante por autores da antiguidade clássica como sejam Aristóteles (1998, pp. 213–215) e Tucídides (1987, p. 126), emergiu uma visão muito negativa sobre a democracia, que, tendo a sua origem na antiguidade clássica, se manteve ao longo de séculos, atravessando toda a idade média até à idade moderna. Todo este período foi marcado por um forte sentimento antidemocrático, sendo a democracia apresentada como um regime político do passado, indesejável e mesmo ilegítimo (Buchstein & Jörke, 2012, p. 572; Finley, 2012, pp. 34–35; Ryan, 2012, p. 17), sinónimo de “tumulto da população, motim”, de “insurreição” (Finer, 1997, p. 390), de turbulência e de instabilidade (Sartori, 1987, p. 280). A democracia surge assim associada aos vícios do “desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade, da intolerância” (Bobbio, 2000, p. 375), assumindo-se como um regime que é conduzido por “uma massa de cidadãos incultos” e manietados pela demagogia (Nay, 2007, p. 45).

Vista esta crítica fundamental à democracia, conclui-se que os aspetos relacionados com a maximização da inclusão, da participação e da *accountability* que estão no cerne do processo decisório democrático, os quais implicam a existência de amplos canais de participação dos cidadãos e da sociedade civil no processo de decisão política (aspeto central no projeto de pesquisa Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial), podem ser entendidos como uma fraqueza da própria democracia. Aliás, repare-se que uma das perguntas por vezes incluídas nos questionários para avaliar a qualidade da democracia e a consolidação democrática indaga os cidadãos sobre se consideram melhor que as decisões políticas sejam tomadas por especialistas ou por governantes eleitos. Contudo, importa realçar que, por um lado, a democracia não é de todo incompatível com a tomada de boas decisões políticas que beneficiam a generalidade dos cidadãos. Nesta matéria, por exemplo, o *Varieties of Democracy* (V-Dem) tem vindo a desenvolver ao longo dos últimos anos um trabalho relevante sobre os benefícios da democracia para o desenvolvimento económico e humano nas suas várias dimensões (programa intitulado *The Case for Democracy*) (veja-se também Gerring et al., 2022). Por outro lado, considerando que entre os princípios legitimadores da democracia está a ideia de que o poder deriva do *démos* e que o seu exercício está, de alguma forma, relacionado com a sua vontade e não com uma imposição forçada que exclui maioria dos indivíduos do processo decisório, a participação dos cidadãos e da

sociedade civil na tomada de decisões políticas propicia níveis elevados de estabilidade, de apoio ao regime e também uma obediência política generalizada.

Os resultados do projeto e os objetivos do livro

Os resultados do projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil: O caso da Área Metropolitana de Lisboa (Portugal) e das Regiões Metropolitanas do Cariri e Fortaleza (Brasil) são múltiplos e relevantes. Um dos aspetos a destacar é que o diálogo entre a sociedade civil e a governança metropolitana no caso de Lisboa em concreto é ainda incipiente. De facto, neste domínio, o potencial de participação da sociedade civil como parceiro estratégico no processo decisório em contexto democrático está ainda por explorar, verificando-se até uma certa inoperância ao nível metropolitano, isto apesar de se verificar uma certa interação ao nível municipal (Neto, 2022).

A concretização do referido potencial exige provavelmente inovações ao nível do desenho institucional, do modelo de governança, das estratégias de ativação da participação dos cidadãos, bem como ao nível dos processos de interação entre os decisores e a sociedade civil. Como já foi argumentado, disto também depende a qualidade e a solidez da democracia, sendo também por isso que o projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial dialoga de forma relevante com o vasto debate que prossegue na Ciência Política sobre a democracia e acerca das inovações democráticas.

No dia 6 de julho de 2022 realizou-se no ISCSP-ULisboa a conferência internacional sobre *Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal*. O evento contou com o apoio de várias entidades e resultou de uma organização conjunta entre o ISCSP-ULisboa e a Universidade Federal do Cariri. Na conferência participaram vários investigadores do projeto Índices de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial e também outras personalidades, especialistas e académicos de relevância. O volume que agora se apresenta reúne os contributos que foram apresentados e discutidos nessa conferência. Finalmente, o objetivo do livro não é somente sistematizar os resultados das pesquisas já desenvolvidas, mas também lançar pistas de investigação futura em torno das relações que se estabelecem entre os atores chave da sociedade civil e as entidades públicas na definição/implementação de políticas públicas.

Referências

- Achen, C. H., & Bartels, L. M. (2016). *Democracy for realists; why elections do not produce responsive government*. Princeton University Press.
- Aristóteles. (1998). *Política*. Vega.
- Bermeo, N. (2016). On Democratic Backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Bobbio, N. (1988). *O Futuro da Democracia*. Publicações Dom Quixote.
- Bobbio, N. (2000). *Teoria Geral da Política; A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Editora Campus.
- Buchstein, H., & Jörke, D. (2012). Democracy, Theories of. In B. Badie, D. Berg-Schlosser, & L. Morlino (Eds.), *International Encyclopedia of Political Science* (pp. 572–583). SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781412959636.n136>

- Carothers, T. (2019, January 16). Is Democracy the Problem? *The American Interest*. <https://www.the-american-interest.com/2019/01/16/is-democracy-the-problem/>
- Cassani, A., & Tomini, L. (2018). Reversing regimes and concepts: from democratization to autocratization. *European Political Science* 2018 19:2, 19(2), 272–287. <https://doi.org/10.1057/S41304-018-0168-5>
- Cassani, A., & Tomini, L. (2019). Autocratization in post-Cold War Political Regimes. In *Autocratization in post-Cold War Political Regimes*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-03125-1>
- Cheibub, J. A., Gandhi, J., & Vreeland, J. R. (2010). Democracy and dictatorship revisited. *Public Choice*, 143(1), 67–101. <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9491-2>
- Dahl, R. A. (1971). *Polyarchy: participation and opposition*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (1998). *On democracy*. Yale University Press.
- Dahl, R. A. (2006). *A Preface to Democratic Theory - Expanded Edition*. The University of Chicago Press.
- Dahl, R. A. (2012). *A democracia e seus críticos*. WMF Martins Fontes.
- Dahl, R. A. (2020). Democracy. In *Encyclopaedia Britannica*. Encyclopaedia Britannica, Inc. <https://www.britannica.com/topic/democracy>
- Diamond, L. (2015). Facing Up to the Democratic Recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141–155. <https://doi.org/10.1353/jod.2015.0009>
- Diamond, L., & Plattner, M. F. (Eds.). (2015). *Democracy in decline?* Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L., Plattner, M. F., & Walker, C. (Eds.). (2016). *Authoritarianism goes global: the challenge to democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383–400. <https://doi.org/10.2307/2008920>
- Easton, D. (1975). A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435–457. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008309>
- Easton, D. (1979). *A systems analysis of political life*. University of Chicago Press.
- Easton, D. (1981). The Political System Besieged by the State. *Political Theory*, 9(3), 303–325. <https://doi.org/10.1177/009059178100900303>
- Estlund, D. M. (2008). *Democratic Authority: A Philosophical Framework*. Princeton University Press.
- Finer, S. (1997). *História do Governo; Monarquias e Impérios Antigos (Vol.I)*. Publicações Europa América.
- Finley, M. I. (2012). *Démocratie antique et démocratie moderne*. Editions Payot.
- Flinders, M. (2012). *Defending politics; why democracy matters in the twenty-first century*. Oxford University Press.
- Foa, R. S., & Mounk, Y. (2016a). The Danger of Deconsolidation: The Democratic Disconnect. *Journal of Democracy*, 27(3), 5–17.
- Foa, R. S., & Mounk, Y. (2016b). The Democratic Disconnect. *Journal of Democracy*, 27(3), 5–17. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0049>
- Foa, R. S., & Mounk, Y. (2017). The Signs of Deconsolidation. *Journal of Democracy*, 8(1), 5–16.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History? *The National Interest*, 16, 3–18. <https://doi.org/10.2307/24027184>
- Gerring, J., Knutsen, C. H., & Berge, J. (2022). Does Democracy Matter? *Annual Review of Political Science*, 25, 357–375. <https://doi.org/https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-060820-060910>
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Polity Press.
- Heywood, A. (2013). *Politics*. Palgrave Macmillan. <https://www.macmillanihe.com/page/detail/Politics/?K=9780230363380>

- Huntington, S. P. (1988). One Soul at a Time: Political Science and Political Reform. *The American Political Science Review*, 82(1), 3–10. <https://doi.org/10.2307/1958055>
- Huntington, S. P. (1991a). Democracy's Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2), 12–34. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016>
- Huntington, S. P. (1991b). *The third wave: democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma Press.
- Jacobs, L. R., & Shapiro, R. Y. (1994). Studying Substantive Democracy. *PS: Political Science and Politics*, 27(1), 9–17. <https://doi.org/10.2307/420450>
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown Publishing.
- Linz, J. J. (2015). *Autoritarismo e Democracia*. Livros Horizonte.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996a). *Problems of democratic transition and consolidation : southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996b). Toward Consolidated Democracies. *Journal of Democracy*, 7(2), 14–33.
- Maltez, J. A. (2018). *Manual de Ciência Política: Teoria Geral da República*. ISCSP.
- Merkel, W. (2014). Is There a Crisis of Democracy? *Democratic Theory*, 1(2), 1–28. <https://doi.org/10.3167/dt.2014.010202>
- Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy: why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.
- Nay, O. (2007). *História das Ideias Políticas*. Editora Vozes.
- Neto, J. M. de O. (2022). *Governança Metropolitana: desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal*. [Universidade de Lisboa]. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/23389>
- Norris, P. (2017). *Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risks* (No. RWP17-012; Faculty Research Working Paper Series). <https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=1514>
- Pappas, T. S. (2019). *Populism and liberal democracy; a comparative theoretical analysis*. Oxford University Press.
- Pateman, C. (1976). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press.
- Pinto, A. C. (2021). *O Regresso das Ditaduras?* Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Platão. (1997). Statesman. In J. M. Cooper (Ed.), *Plato; Complete Works* (pp. 295–358). Hackett Publishing Company.
- Platão. (2001). *A República*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Rancière, J. (2014). *O ódio à democracia*. Boitempo Editorial.
- Reynié, D. (Ed.). (2017). *Où va la démocratie ? : une enquête internationale de la Fondation pour l'innovation politique*. Plon.
- Ricci, D. M. (1984). *The Tragedy of Political Science; Politics, Scholarship, and Democracy*. Yale University Press.
- Rice, C. (2017). *Democracy: stories from the long road to freedom*. Twelve.
- Runciman, D. (2018). *How democracy ends*. Basic Books.
- Ryan, A. (2012). *On politics: a history of political thought from Herodotus to the present*. Penguin Books.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited (Part Two: The Classical Issues)*. Chatham House Publishers.

- Sartori, G. (1995). How Far Can Free Government Travel? *Journal of Democracy*, 6(3), 101–111. <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0055>
- Sen, A. (1999). Democracy as a universal value. *Journal of Democracy*, 10(3), 3–17. <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0055>
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*. Alfred A. Knopf .
- Shapiro, I. (2016). *Politics against domination*. Harvard University Press.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge University Press.
- Tocqueville, A. (2019). *A Democracia na América*. Edipro.
- Tucídides. (1987). *História da Guerra do Peloponeso*. Editora Universidade de Brasília.
- Vanhanen, T. (2003). *Democratization: a comparative analysis of 170 countries*. Routledge.

A Construção de Indicadores e Instrumentos para Avaliação da Governança Metropolitana: A Proposta do IBGOV-BR/PT

Raniere Moreira¹

Jéssica Beatriz Pereira Lima²

Jéssica Gonçalves de Lima³

Introdução

As áreas e regiões metropolitanas (RM) são constituídas por aglomerações urbanas e/ou cidades interligadas que compartilham territórios, demandas e problemas comuns e, portanto, precisam se integrar, cooperar entre si e coordenar projetos conjuntos para o desenvolvimento. A elucidação de indicadores e construção de um índice capaz de avaliar essas regiões traduz demandas, possibilita maior clareza e aproximação dos diferentes aspectos encontrados nas diferentes cidades que compõem uma região metropolitana.

A construção do Índice de Boa Governança para Áreas e Regiões Metropolitanas do Brasil e Portugal (IBGOV-BR/PT) desponta da necessidade de um instrumento para avaliação da governança nas Regiões Metropolitanas (RM), capaz de (i) viabilizar estudos comparados entre essas diferentes realidades que têm em comum o facto de compor uma RM, (ii) classificar os níveis de governança e evidenciar aspectos da gestão integrada para a execução de políticas e serviços públicos comuns. Parte-se da compreensão de que quanto melhor

¹ Doutor em Administração. Professor do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Cariri (CCSA-UFCA, Brasil). Coordenador do Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE-UFCA) e investigador no Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS-UFCA). Temas de atuação e investigação: Administração e Gestão Pública e Social, com ênfase em Gestão do Desenvolvimento Territorial, Redes e Arranjos Institucionais, Governança Metropolitana e Gestão da Cidade. E-mail: raniere.moreira@ufca.edu.br

² Estudante de bacharelado em Administração Pública e Gestão Social na Universidade Federal do Cariri (UFCA, Brasil). Bolsista de iniciação científica no Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE-UFCA). E-mail: jessicabeatrizog8@gmail.com

³ Estudante de bacharelado em Administração Pública e Gestão Social na Universidade Federal do Cariri (UFCA, Brasil). Bolsista de iniciação científica no Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE-UFCA). E-mail: jessica.lima@aluno.ufca.edu.br

articulados e integrados os arranjos de governança, maiores as possibilidades de se viabilizar o desenvolvimento regional.

Nessa perspectiva, o objetivo do documento em tela é descrever o processo de construção e apresentar uma versão, ainda preliminar, do IBGOV-BR/PT. O texto, bem como o instrumento que lhe dá corpo, se constituem em resultados parciais do projeto de pesquisa “Índices de Boa Governança e Coesão Social em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil” o qual integra uma parceria interinstitucional entre a Universidade Federal do Cariri (UFCA), Universidade Estadual do Ceará (UECE) e o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa). A discussão aqui apresentada dá ênfase à dimensão da governança metropolitana, de modo a sistematizar dimensões e indicadores de avaliação bem estruturados e suficientes para desenvolver a construção do IBGOV.

Versões desta comunicação foram apresentadas na Conferência Internacional: Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, perspectivas e desafios no Brasil e Portugal, realizado em Lisboa, em julho de 2022, e no III Congresso de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação (CONPESQ-UFCA), realizado Juazeiro do Norte, em setembro de 2022.

Metodologia

A metodologia empregada neste estudo para construção do Índice de Boa Governança em Áreas e Regiões Metropolitanas foi de cunho qualitativa, bibliográfica, documental e exploratória.

De acordo com Pillatti, Pedroso e Gutierrez (2010), a proposição de um instrumento requer uma pesquisa prévia na literatura, de instrumentos já existentes que avaliem determinadas variáveis que o pesquisador quer abranger. Uma vez que estes instrumentos não sejam identificados na busca, se requer a elaboração de um novo instrumento.

No caso desta investigação, inicialmente foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre governança metropolitana e avaliação da governança, procurando entender os fenômenos e as principais evidências para sua composição. De modo complementar, aproveitou-se dos resultados de pesquisas realizadas por Silva e Nascimento (2020), Silva (2021) e Oliveira Neto (2022), as quais, respectivamente, elucidam características da constituição e do funcionamento das Regiões Metropolitanas do Cariri e de Fortaleza, no Brasil, e da Área Metropolitana de Lisboa, em Portugal, que foram contribuintes diretos na construção do IBGOV-BR/PT. Além disso, recorreu-se à pesquisa documental de marcos regulatórios, planos e outros documentos das três RM investigadas.

O levantamento bibliográfico acerca da governança metropolitana foi aprofundado a partir de Caeiro (2018), Le Galés (1999), Oliveira Neto (2022), Haveri et al. (2018) e Tolkki e Haveri (2020), os quais fazem análises críticas aos modelos de governança e de funcionamento de regiões metropolitanas em diversos países.

Os estudos mencionados evidenciam características centrais da forma de funcionamento das áreas e regiões metropolitanas. O confronto destas características com os achados dos estudos nas Regiões Metropolitanas do Cariri, Fortaleza e Lisboa, possibilitou traçar comparativos entre as formas de lideranças, modelos de gestão compartilhada e formas

de participação — componentes fundamentais para o funcionamento efetivo de uma territorialidade como esta. O passo seguinte foi identificar os indicadores necessários para construção base do Índice de Boa Governança, bem como estruturar o gradiente de níveis de boa governança, conforme será detalhado na seção 4.

Para além disto, os estudos de Haveri et al. (2018) e Tolkki e Haveri (2020), os quais analisaram as regiões metropolitanas de Auckland (Nova Zelândia), Dublin (Irlanda), Oslo (Noruega) e Montreal (Canadá), corroboram os indicadores desenvolvidos. A intenção é que o IBGOV-BR/PT seja, assim, um instrumento aplicável às regiões/áreas metropolitanas de forma global, útil à investigação, avaliação e classificação de regiões metropolitanas por meio dos indicadores de avaliação desenvolvidos.

Referencial teórico

A governança pode ser entendida como o exercício do poder económico e social de uma gestão, reunindo um conjunto de ações e decisões que buscam de forma ativa o desenvolvimento, podendo ser compreendida como um sistema político organizacional (CAEIRO, 2018). Em complemento, a governança metropolitana surge como estratégia para efetivar relações interfederativas e multinível, articulando arranjos que solucionem problemas e impulsionem o desenvolvimento de políticas públicas capazes de integrar e moldar interesses, organizações e grupos sociais (Le Galès, 1999).

Os desafios estruturais e a falta de articulação entre os gestores destacam-se como problemática a ser solucionada. Todavia, a institucionalização das Regiões Metropolitanas comparece como fator propulsor de desenvolvimento e deve-se considerar a relevância da dimensão coletiva para a sua efetivação. Sendo um conjunto interorganizacional e multi-institucional que envolve estado, sociedade civil e mercado, as regiões metropolitanas cumprem o papel de integração da base territorial e de direcionamento de ações coletivas.

Assim, a governança metropolitana funciona como um mecanismo por meio do qual se dá o exercício do poder coordenado e compartilhado entre diversos atores numa camada institucional interfederativa ou multinível (Oliveira Neto, 2022). Além disso, sabe-se que regiões metropolitanas se tornam mais atrativas e competitivas, impondo desafios principalmente na formulação de políticas públicas, tendo em vista que se deve considerar todos os municípios que compõem a Região.

Há de se reconhecer que o termo “governança metropolitana” pode ser compreendido como o exercício pelo qual os cidadãos de uma determinada localidade resolvem coletivamente os seus problemas e satisfazem as necessidades da sociedade usando o “governo” como instrumento. Inclui processos que buscam diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, em seguida, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devem ser alocados para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, com o propósito de promover o desenvolvimento regional (Silva, 2016).

Os estudos comparados de realidades distintas permitem que os indicadores sejam construídos captando aspetos que se assemelham nessas regiões ou que sejam pertinentes a estarem presentes nelas. Por esse intermédio, aplica-se sua usabilidade para observar em ambas o desempenho de atividades integrativas.

As áreas metropolitanas são diferentes em suas estruturas e mecanismos de governança e, principalmente, na forma como se desenvolveram. As semelhanças possibilitam a comparação e as diferenças iluminam a dinâmica entre o controle estatal e a capacidade de governança metropolitana (Tolkki & Haveri, 2020, p.04, tradução nossa)¹¹.

Com isso, percebe-se que a governança metropolitana exige uma nova forma de governança com maior articulação entre os gestores e equilíbrio entre as distintas demandas e particularidades. A análise feita mostra essa evolução e os fatores que possibilitam ou dificultam esse processo, apontando que o ato de governar está além da ação dos governos e envolve também outros atores em suas articulações.

Sob a perspectiva de Haveri, Tolkki, Nyholm e Airaksinen, (2018) “A legitimidade é um fator central nos sistemas administrativos democráticos, pois determina o sucesso ou fracasso das estruturas de governança”, tornando esse facto ainda mais complexo em Regiões Metropolitanas que se alteram constantemente e necessitam de novos arranjos governamentais para atender a suas demandas.

Um nível de governança refere-se a qual nível de governo coordena e dirige principalmente a governança metropolitana: local, regional ou nacional. Essa dimensão pode ser reduzida a um contínuo, no qual os atores locais são enfatizados de um lado e o Estado é o ator dominante do outro (Haveri et al., 2018).

Logo, os autores focam em entender os níveis e mecanismos de governança considerando a legitimidade desse processo fundamental para desenvolvimento de uma RM, uma vez que sob seus olhares a legitimidade é necessária para mudar as estruturas existentes. Além de ações dentro da lei e coordenadas por atores políticos de um estado dominante, “Legitimidade é sobre voz, que se refere aos recursos que os cidadãos têm para participar da tomada de decisões” (Haveri et al., 2018).

Em vista disso, tal modelo de funcionamento auxiliou na inspiração para construção dos indicadores para o Índice de Boa Governança em Áreas e Regiões Metropolitanas. Estes estão divididos em eixos que indicam e mensuram as dimensões de análise para avaliar a existência ou não de boa governança em determinada Região Metropolitana, assim como o nível em que esta governança se expressa.

O índice de boa governança para áreas e regiões metropolitanas (IBGOV-BR/PT)

Os indicadores são instrumentos que fortalecem a construção contínua das políticas/programas públicos e emergem na sua amplitude de progressão e acompanhamento, de acordo com Jannuzzi (2005, p.138) “Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente”, ou seja, os indicadores são fundamentais para o processo de avaliação dos instrumentos ou políticas.

Tendo em vista objetivo deste trabalho de construir um Índice de Boa Governança para Áreas e Regiões Metropolitanas, inicialmente foram delimitados indicadores que com-

1. The metropolitan areas are different in terms of their governance structures and mechanisms and especially on how they have developed. The similarities make the comparison possible, and the differences illuminate the dynamics between state control and metropolitan governance capacity (Tolkki & Haveri, 2020, p. 4).

preendessem e adotassem critérios aplicáveis a diversos níveis e a distintas realidades metropolitanas.

Dito isto, o IBGOV-BR/PT comporta 8 eixos/dimensões capazes de suprir a avaliação por meio das características que compõem estas regiões metropolitanas em diversas escalas. Referidas dimensões foram organizadas da seguinte maneira: (1) Estrutura Organizacional; (2) Financiamento Metropolitano; (3) Autonomia decisória; (4) Capacidade de Gestão; (5) Envolvimento da população; (6) Integração; (7) Perspectiva de planejamento; e (8) Transparência, conforme evidenciado no Quadro 1.

Quadro 1.

Dimensões e Indicadores do IBGOV

DIMENSÃO	INDICADOR
Estrutura Organizacional	<p>Possui uma legislação específica?</p> <p>Determina funções claras e objetivas?</p> <p>Como se compõe a organização administrativa?</p> <p>As competências dos entes metropolitanos estão bem definidas?</p> <p>Há cultura metropolitana?</p> <p>Há compartilhamento das funções públicas de interesse comum?</p> <p>Há critério para a inclusão de municípios na RM?</p> <p>Há uma relação de confiança entre os componentes da estrutura?</p>
Financiamento Metropolitano	<p>Existe fundo metropolitano?</p> <p>Possui financiamento exclusivo para as ações metropolitanas?</p> <p>Há uma relação de subsidiariedade entre as organizações de Estado?</p> <p>Há definição de critérios para financiamento?</p> <p>Há partilha de recursos entre os níveis de governo?</p> <p>Para quais atividades se destina a aplicação do fundo?</p>
Autonomia decisória	<p>Quem decide (governa)?</p> <p>Existe uma agência executiva ou estrutura similar?</p> <p>Quem define para onde se dirige a aplicação do fundo?</p> <p>Há estrutura de concertação entre os entes metropolitanos?</p> <p>Os conflitos de interesse impactam na tomada de decisão?</p>
Capacidade de Gestão	<p>Há uma equipe de técnicos dedicados à gestão?</p> <p>Os diretores são dedicados exclusivamente a gestão?</p> <p>Os meios e estruturas de gestão estão disponíveis?</p> <p>Os componentes possuem um vínculo formal e legítimo?</p> <p>Há articulação entre os setores responsáveis pelo desenvolvimento?</p>
Envolvimento da população	<p>Há uma relação de confiança entre os componentes da estrutura organizacional e a população?</p> <p>Qual o nível de participação dos atores da sociedade civil nas decisões?</p> <p>Há orçamento participativo?</p> <p>Há canais diretos e interativos de diálogo entre a sociedade civil e Estado?</p> <p>Há parcerias entre Estado e sociedade na base territorial metropolitana?</p>

Quadro 1.*(cont.)*

DIMENSÃO	INDICADOR
Integração	Há cooperação entre os municípios do território metropolitano? Há coordenação entre diferentes políticas públicas? Há formas de coordenação entre os níveis de governo? Há parcerias de base territorial metropolitano? Há integração nas esferas administrativas/políticas?
Perspectiva de planejamento	Como se definem as principais estratégias e planos? Existem instrumentos de planejamento metropolitano? Há estrutura de planejamento estatal, exclusiva? Há uma temporalidade definida? (curto, médio, longo prazo)
Transparência	Houve uma divulgação clara do processo de construção? Os documentos são disponibilizados para consulta? Existe um espaço para disponibilização dos documentos Onde são encontradas as informações sobre o processo e como? Há proximidade virtual?

A primeira dimensão é a da estrutura organizacional, cujo foco é compreender como ocorre o processo de institucionalização da região metropolitana em questão, a partir da análise das estruturas definidas e a responsabilização de cada uma destas. A segunda detém-se no financiamento metropolitano, tendo em vista entender os recursos envolvidos na gestão da RM e se há incentivos diretos para a manutenção e o desenvolvimento das atividades previamente delimitadas, ou seja, compreender como se dão essas relações do ponto de vista financeiro e como elas impactam no funcionamento da RM.

A terceira dimensão diz respeito à autonomia decisória, que busca analisar como se dão as tomadas de decisão dentro do gerenciamento da RM. O foco é avaliar em que medida o funcionamento da RM é influenciado por interferências externas ou internas, vislumbrando-se assim seus pontos potenciais e dificultadores. Em complemento, a dimensão 4 mira a capacidade de gestão, que busca avaliar como ocorre o funcionamento técnico de cada RM, a partir dos mecanismos e instrumentos de gestão empregados.

A quinta dimensão, voltada ao envolvimento da população, busca avaliar se os principais afetados no/pelo aglomerado urbano interagem e participam (ou não) dos processos decisórios, diretos ou indiretos e como se dá essa articulação entre o Estado e a Sociedade Civil.

A sexta dimensão se detém na integração entre os atores que compõem a região metropolitana e conseqüentemente como essa interação intermunicipal afeta no desenvolvimento das atividades comuns dentro do território. O sétimo item diz respeito à perspectiva de planejamento traçada para a região metropolitana em questão, procurando assim, compreender como é definido e implementado o planejamento, suas práticas organizacionais e se há aspectos como o da temporalidade prevista para execução dos instrumentos planejados.

Por fim, a última dimensão é a da transparência aplicada à região metropolitana. Busca-se compreender neste tópico, se a RM possui instrumentos ou mecanismos que possibilitem a transparência pública dos dados, decisões e informações necessárias sobre todos os processos que envolvem a localidade.

A partir da mensuração das dimensões e indicadores descritos, que fundamentam todo o processo avaliativo, será possível classificar a governança das áreas e regiões metropolitanas avaliadas, posicionando-as em um gradiente de cinco níveis analíticos, como pode ser visualizado no Quadro 2.

Quadro 2.

Níveis de Governança de Áreas e Regiões Metropolitanas

5	Alto nível de Governança
4	Bom nível de Governança
3	Moderado nível de Governança
2	Baixo nível de Governança
1	Restrito nível de Governança

O nível 5, maior nível do IBGOV-BR/PT é destinado às regiões metropolitanas que conseguem se organizar em todas as esferas mensuradas nos indicadores de forma bem consolidada. O nível 4, considerado um bom nível de governança, representa aquelas áreas que possuem uma boa organização de seus eixos, contudo, apresentam dificuldades em determinadas áreas de atuação. O nível 3, moderado, é aquele em que a RM atende parcialmente suas atribuições dentro dos eixos delimitados, mas ainda não está consolidada do ponto de vista funcional.

O baixo nível de governança, pode ser caracterizado como aquele no qual a região ou área metropolitana não consegue desenvolver as atribuições e competências mensuradas, apresentando graves limitações e problemas de funcionamento. Por fim, o nível restrito de governança, é aquele apresentado por RM que não conseguem atender minimamente suas competências e atribuições, de modo que constituem-se apenas de forma institucional, ou seja, aquelas em que não há funcionamento algum.

Vale mencionar que o propósito central do IBGOV-BR/PT não se assenta em promover ranqueamentos de boa governança, mas gerar uma dupla contribuição — acadêmica e aplicada — no campo da governança metropolitana. Do ponto de vista acadêmico, o índice possibilitará a realização de estudos comparados entre distintas realidades metropolitanas. A contribuição prática/aplicada reside na possibilidade de avaliar as dimensões da governança, permitindo identificar fragilidades e potencialidades, revelar experiências bem-sucedidas e fatores de sucesso, aprimorar os processos de gestão, bem como delinear políticas públicas de apoio à governança metropolitana e, por consequência, ao desenvolvimento regional.

Considerações finais

A partir do panorama apresentado, vê-se que a construção de um Índice de Boa Governança para Regiões ou Áreas Metropolitanas é um esforço pertinente e necessário para o acompanhamento e avaliação destas localidades, bem como, para compreender os fenômenos existentes e que dão fomento à manutenção da RM.

Ao definir os indicadores necessários de forma global, é possível fazer uma análise específica e única de cada região e em qualquer esfera, seja regional, nacional ou internacional, considerando que a flexibilidade analítica pretendida pelo IBGOV-BR/PT possibilita isto.

Por fim, evidencia-se que este instrumento fora construído de forma a possibilitar ao meio acadêmico e principalmente aos pesquisadores da área um instrumento capaz de analisar e avaliar regiões metropolitanas e os seus níveis de governança e consequentemente, auxiliar também os gestores e atores institucionais metropolitanos a identificarem as problemáticas a serem sanadas da melhor forma e ampliar os potenciais da RM.

Devido ao seu caráter exploratório, este documento pautou-se em descrever o processo de construção e apresentar o modelo analítico do Índice de Boa Governança para Áreas e Regiões Metropolitanas (IBGOV-BR/PT). Para estudos futuros, sugere-se a aplicação e validação deste instrumento de avaliação. Assim, pretende-se que a aplicação futura do Índice se dê nas três RMs objeto da pesquisa — Cariri, Fortaleza e Lisboa —, e que a partir dos dados coletados sejam indicados os níveis de governança metropolitana de acordo com suas características e particularidades.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação da Universidade Federal do Cariri (PRPI-UFCA) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão de bolsas de Iniciação Científica (PIBIC). Agradecimentos também à PRPI-UFCA e ao Centro de Administração e Políticas Públicas do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (CAPP / ISCSP-ULisboa) pelo auxílio financeiro à pesquisa.

Referências

- Arto Haveri, Helena Tolkki, Inga Nyholm & Jenni Airaksinen (2018). Sources of Legitimacy in Metropolitan Governance: A Comparative Case Study of Governance Structures. *International Journal of Public Administration*, DOI: 10.1080/01900692.2018.1491598
- Caeiro, J. C. Governança e desenvolvimento local. In J. Ralha (Ed.). *Da Gestão, em Autarquias – Para melhorar as competências em Gestão, dos Eleitos* (1st ed., pp. 63–82). Lisboa, Portugal: Edições Sílabo, 2018.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 2, p. 137-160, Abr./Jun. 2005.
- Le Galès, P. Régulation, gouvernance et territoire. In B. J. et J. Commaille (Ed.), sous la direction de, *Les métamorphoses de la régulation politique* (Vol. 24, pp. 1–44). Paris: LGDJ, 1999.
- Pillatti, Luis Alberto; Pedroso, Bruno; Gutierrez, Gustavo Luis. Propriedades psicométricas de instrumentos de avaliação: um debate necessário. *R.B.E.C.T.*, v. 3, n. 1, p.81-91, jan-abr. 2010.
- Oliveira Neto, João Martins. *Governança Metropolitana: desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal*. 2022. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/23389>. Acesso em 28 de ago de 2022.

- Silva, Edson Coutinho da. Governança Metropolitana no Grande ABC: O desafio. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 12. n. 2, p. 249-275, 2016.
- Silva, Francisco Ranieri Moreira; Nascimento, Diego Coelho do. Funções Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. *Redes*, 25(3), 1096–1122. 2020. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15246>
- Silva, Priscilla Araújo. *Estratégias de Governança Metropolitana dos Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza*. [Dissertação] Mestrado em Administração – Universidade Estadual do Ceará (PPGA-UECE). Fortaleza, 2021.
- Tolkki, H.; Haveri, A. The Dynamics between State Control and Metropolitan Governance Capacity. *Administrative Sciences*, 10(2), [26]. 2020. <https://doi.org/10.3390/admsci10020026>

Modelo de Governança Interfederativa: Uma Análise de Quatro Regiões Metropolitanas a Partir da Teoria de Governança e Economia de Proximidades

Igor Pontes¹

Hermano Carvalho²

Introdução

As Leis complementares federais n.º 14/1973 e n.º 20/1974 estabeleceram as primeiras RM no Brasil. Até então, tais políticas públicas eram centralizadas na União — nos termos da Constituição de 1967 — que atuava diretamente nas áreas metropolitanas brasileiras por meio de órgãos, empresas e autarquias federais.

A Constituição de 1988 estadualizou a prerrogativa para o reconhecimento e a institucionalização das regiões metropolitanas. Assim, as RM passaram a ser instituídas por lei complementar estadual, visando integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPIC).

De acordo com Machado e Pires (2019), nesse novo arranjo institucional, o esperado é que um órgão ou entidade que atue acima dos governos locais — um governo estadual, regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdição sobre a área conurbada — preste ou regule serviços públicos em escala regional.

Nesse sentido, Pires (2015) sugere o modelo de governança pública tripartite, que se caracteriza pela atuação conjunta de instituições públicas, organizações privadas e da socie-

¹ Doutor em Administração. Investigador do Laboratório de Gestão Inteligente de Cidades LAGIC (PPGA/UECE). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Desenvolvimento econômico. Economia dos transportes e logística. E-mail: igorpontesce@hotmail.com

² É Pós Doutor pelo Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra. É graduado em Administração pela UNIFOR – Universidade de Fortaleza (1981). Professor dos Cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado de Administração da Universidade Estadual do Ceará – UECE (Brasil). É Coordenador do Laboratório de Gestão Inteligente de Cidades, da UECE. E-mail: hermano.carvalho@uece.br

dade civil, que coordenam de forma compartilhada os recursos e as estratégias territoriais. Por exemplo, câmaras, conselhos, consórcios, comitês, agências ou fóruns.

É plausível supor que os modelos de governança territorial constituem ferramentas de ativação, criação e manutenção de coesão territorial e “proximidades” entre os atores. E que para o bom desenvolvimento de um modelo de governança interfederativa, se faz necessário a compreensão prévia dos processos de interação que se pretende estimular entre os agentes econômicos e sociais, para que as ações coletivas territorializadas sejam desencadeadas.

Problema de pesquisa e objetivo

Com a Constituição de 1988, ficou evidente a falta de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados (Bercovici, 2003, p. 182). Preenchendo uma lacuna do parágrafo 3.º do art. 25, da Constituição de 1988 e visando à promoção da governança metropolitana no Brasil, o governo federal instituiu o Estatuto da Metr pole (Lei n.º 13.089/2015). Isso possibilitou a estadualização da prerrogativa para o reconhecimento e a institucionalização das regiões metropolitanas mediante leis complementares.

Em vista disso, consubstancia-se como interesse desta pesquisa a dimensão gestonária das regiões metropolitanas, a importância das organiza es e das institui es, tanto formais (organiza es públicas) quanto informais (tradição, regras, costumes e cultura) e, em especial, os fatores decorrentes dos processos de coordena o e intera o entre os agentes representativos e situados. Assim, ensejando conhecer e analisar os modelos de governa a interfederativa empreendidos pelas RM brasileiras, inscreveu-se um arcabouço teórico mobilizado pelos conceitos de governa a territorial e da Escola de Proximidades.

Dessa forma, apropriou-se de duas vertentes da teoria de economia de proximidades: a dimensão espacial da proximidade geográfica (condi es objetivas de localiza o dos agentes) e a dimensão não espacial da proximidade (pertencimento dos agentes a uma mesma organiza o ou espaço comum de representa o institucional) (Rallet, 1999; Gilly; Torre, 2001; Pecqueur; Zimmermann, 2005).

Com base nessas primeiras no es, aspira-se responder a seguinte questão de pesquisa: modelos de governa a interfederativa empreendidos nos Estados brasileiros são, suficientemente, calibrados para desenvolver proximidades não geográficas entre os *stakeholders* pertencentes a uma mesma região metropolitana?

Para responder   questão de pesquisa, utilizou-se como método científico de investiga o a rela o recíproca (dial tica) do método dedutivo com o indutivo (YIN, 1994): o primeiro, para problematizar a essência do conceito de governa a territorial no processo geral de descentraliza o do poder do Estado e, o segundo, para descrever os aspectos particulares de coordena o das RM. Com isso, partiu-se do geral ao particular, do factu às regras e destas   lei.

A pesquisa   de natureza qualitativa e exploratória. Os dados foram coletados a partir de fontes secundárias, ou seja, pesquisas bibliográficas nas plataformas de artigos científicos e sites institucionais. Para ilustrar o experimento, realizou-se um estudo de caso com quatro RM brasileiras. O estudo de caso   mais indicado para pesquisas que pretendem descrever um fen meno em toda sua complexidade, de acordo com uma abordagem dita

“compreensiva” (Thiétart, 2014; Giroux, 2003). Contudo, vale destacar que o estudo de caso limitou-se a documentos institucionais das RM.

As RM foram selecionadas devido às suas relevantes distinções, permitindo comparações e paralelos entre os modelos. Duas regiões metropolitanas foram escolhidas em decorrência de serem precípuas e preeminentes no estabelecimento de estruturas de governança, como é o caso das RM de Belo Horizonte e da Grande Vitória. Portanto, servirão também como caso paramétrico. As outras duas RM estão situadas no Estado do Ceará e se caracterizam pela inexistência de instrumentos formais de governança interfederativa. Logo, o estudo se apresenta como do tipo sincrônico (Hlady-Rispal, 2002).

Fundamentação teórica

Governança territorial

Diante da heterogeneidade de elementos presentes em um território, a governança territorial surge como uma ferramenta para consolidar projetos e ativar processos. Conforme a economia política institucionalista e a geografia econômica e política, as estruturas de governança seriam inovações institucionais que os atores regionais arquitetam para enfrentar os desafios de coordenação do desenvolvimento sustentável (Benko; Pecqueur, 2001).

Por conseguinte, com base em autores como Benko (2001), Pecqueur (2005), Torre e Wallet (2011), define-se governança territorial como o conjunto de dispositivos institucionais, formalizados ou não, que estabelecem a regulação das relações entre atores públicos, privados e da sociedade civil (empresas, associações, sindicatos, poder público e ONGs), em torno de um planejamento ou projeto de desenvolvimento.

Economia de proximidades

De acordo com a economia de proximidades, duas categorias maiores de proximidades são identificadas: as proximidades espaciais e as proximidades não espaciais. Define-se proximidade geográfica como “a distância entre os atores, ponderada pelo custo monetário e temporal de suplantá-los” (Torre; Beuret, 2012, p. 10), relacionando-se com a disponibilidade de infraestrutura de transporte. Tal proximidade é claramente identificada em regiões metropolitanas.

Contudo, a proximidade geográfica não é uma condição suficiente para gerar interações, pois os atores/instituições geograficamente próximos, por exemplo, localizados em uma mesma RM, podem coexistir sem interagir, caso eles não possuam objetivos comuns (Bourdeau-Lepage; Huriot, 2009). A ideia é de que a proximidade geográfica deve ser acompanhada de proximidades não geográficas, compreendidas como um conjunto de fatores responsáveis por possibilitar as relações entre os membros de um território (Rallet; Torre, 2005; Boschma, 2005; Bouba-Olgao; Grossetti, 2008; Talbot, 2013). Elas se baseiam em duas lógicas: a lógica de pertencimento e a lógica de similaridade.

Adiciona-se a duas subclasses de proximidades já apresentadas, a proximidade eletrônica, que é mobilizada nas pesquisas de Talbot (2013) e Loilier (2010). Essa classe de proximidade torna possível as interações sem deslocamento humano.

Torre e Beuret (2012) asseveram que a proximidade não geográfica pode ser ativada por meio da prática da governança territorial. Dessa forma, será por meio desse mecanismo

que as proximidades não geográficas poderão criar pontos de intersecção com a proximidade geográfica. Dessa metamorfose social e económica, dar-se-á a gênese da proximidade territorial e, conseqüentemente, o êxito de projetos coesos de regiões metropolitanas.

Modelo de Governança Interfederativa Brasileiro

O Estatuto da Metr pole foi instituído pela Lei n.º 13.089/2015 e alterado pela Medida Provisória com força da Lei n.º 818, de 11 de janeiro de 2018. Logo, passam a vigorar, dentre outras, as seguintes alterações: a aprovação pela instância colegiada deliberativa, até 31 de dezembro de 2021, do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) das regiões metropolitanas; o Plano de Mobilidade Urbana (Lei n.º 12.587/2012) será compatibilizado com o Plano Diretor Municipal.

O PDUI deve ser revisto, pelo menos, a cada dez anos (arts. 10 e 11, respectivamente, da Lei n.º 13.089/2015). Os Planos Diretores Municipais (PDM) deverão ser compatibilizados com o PDUI. O plano deve instituir o macrozoneamento nas RM com a finalidade de possibilitar a organização das diversas áreas de interesse comum   região.

Modelo analítico

Segundo os conceitos de economia de proximidades, governança territorial e do modelo brasileiro de governança metropolitana, emerge da literatura mobilizada o seguinte modelo analítico teórico, conforme Figura 1 abaixo.

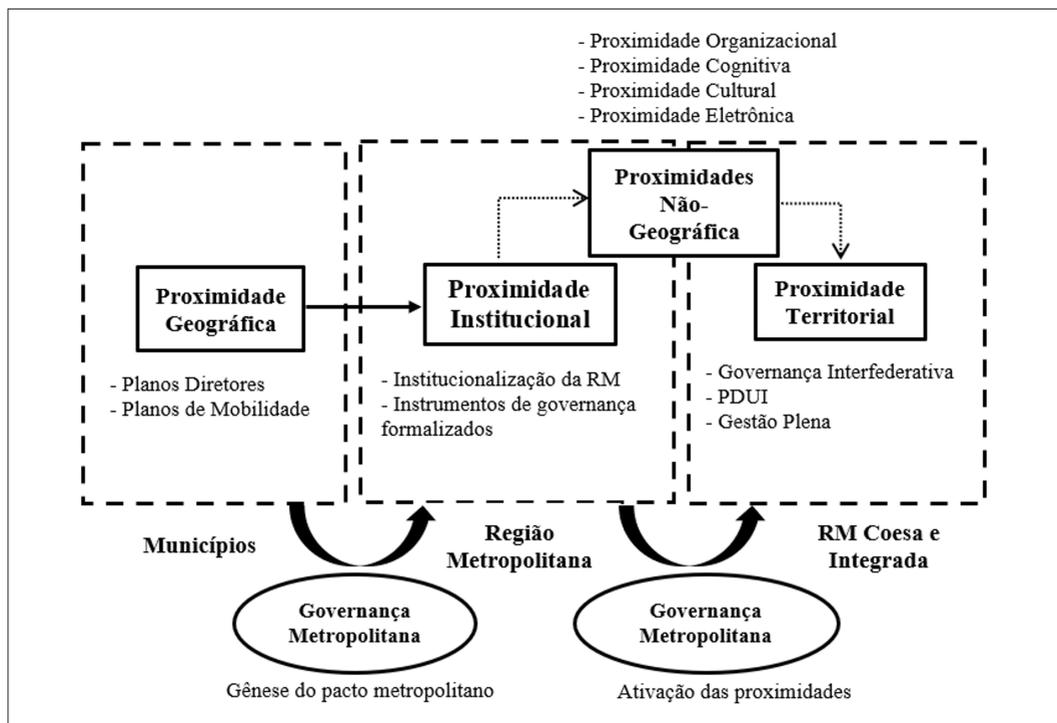


Figura 1.
Modelo Analítico

Fonte: Autor.

Em vista disso, apoiou-se nesse modelo analítico para efetuar a fase qualitativa de coleta de dados secundários e, em seguida, realizar as análises pertinentes.

Estudo de caso

Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

A RMF foi instituída pela Lei complementar federal n.º 14, de 8 de junho de 1973. Atualmente, a RMF possui 19 municípios, 4.051.744 habitantes e ocupa uma área de 7.440.053 km² (IBGE, 2019). Com o intuito de ativar os instrumentos de governança, o Governo do Ceará instaurou a Instância Colegiada Deliberativa (ICD), por meio do Decreto n.º 32.490/2018. O decreto tem como objetivo promover a articulação e coordenação entre Estado, municípios integrantes da RM e sociedade civil, dos trabalhos relativos ao acompanhamento e aprovação do PDUI. Na mesma direção, a Lei complementar n.º 180, de 18 de julho de 2018, dispõe sobre o Programa de Governança Interfederativa do Estado do Ceará, denominado “Ceará um Só”. Todavia, o PDUI da RMF ainda está em fase de discussão, conforme informativo da Secretaria de Cidades do Estado do Ceará.

Região Metropolitana do Cariri (RMC)

A Lei complementar n.º 78, de 26 de junho de 2009, que dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Cariri, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração Regional do Cariri (CONDIRC) e o Fundo de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana do Cariri (FDMC). O Plano de Trabalho do PDUI da RMC iniciou suas ações em maio de 2017. Nesse sentido, por meio do Decreto n.º 32.490/2018 foi instituída a Instância Colegiada Deliberativa da RMC. A minuta de lei do PDUI encontra-se em estágio de avaliação pelo Governo do Estado do Ceará para, em seguida, ser enviada à assembleia legislativa.

Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV)

A RMGV foi criada em 1995, pela Lei complementar estadual n.º 58/95. Com a Lei complementar n.º 318/2005, o sistema gestor foi reestruturado. Essa norma criou o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) e autorizou o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit). A RMGV é a primeira do país a implementar o PDUI, aprovado e transformado em legislação (Lei complementar n.º 872 de 7 de dezembro de 2017).

Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)

A RMBH foi instituída em 1973 pela Lei complementar n.º 14, inicialmente composta por 14 municípios. Em 2006, com a aprovação das Leis complementares n.º 88, n.º 89 e n.º 90, foi estabelecido o novo arranjo institucional para a gestão e planejamento da RMBH. Foram definidos como órgãos de gestão da RMBH a Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, e como órgão de planejamento a Agência de Desenvolvimento Metropolitano – ARMBH.

O Projeto de Lei Complementar n.º 74/2017, que institui o PDDI-RMBH, foi enviado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), em dezembro de 2017, pelo Governo do

Estado. Entretanto, o projeto ainda está na ALMG e encontra-se atualmente com *status* de arquivado.

Discussões

Analisou-se as regiões metropolitanas selecionadas, a partir dos conceitos de economia de proximidades e de governança territorial. Dessa contraposição teórico-empírica, foram propostas as terminologias: Economia de Proximidade Metropolitana (EPM) e Governança Territorial Metropolitana (GTM). Como os instrumentos de governança da RMF e da RMC encontram-se em estágios embrionários, não é possível identificar práticas de governança territorial.

Assim sendo, foram analisados os instrumentos de GTM estabelecidos pela RMGV e da RMBH, conforme Quadro 1 abaixo.

Quadro 1.

Instrumentos *versus* Princípios de GTM na RMBH e RMGV

GOVERNANÇA TERRITORIAL METROPOLITANA					
RM	Concertação	Comunicação	Equidade	Ética	Institucionalidade
RMGV	PDUI aprovado e transformado em legislação (LC n.º 872).	Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), entretanto, não é uma instituição exclusiva para a governança da RM.	Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit); Famopes.	A prestação de contas da RM não é de fácil acesso. As despesas do IJSN e do Fumdevit estão hospedadas com as demais contas do Estado.	Fundo Metropolitano de Desenvolvimento (Fumdevit): Governo do Estado responsável por 60% e os governos municipais por 40%.
RMBH	PDDI não aprovado. A minuta gerou 28 políticas integradas, incorporando as diretrizes dos planos diretores municipais.	Agência de Desenvolvimento da RMBH, uma instituição exclusiva para a governança da RM.	Assembleia Metropolitana; Conselho Deliberativo; Conferência Metropolitana.	Publicação da prestação de contas da ARMBH e do Fundo Metropolitano.	Fundo Metropolitano de Desenvolvimento: 50% dos recursos do Estado e 50% do conjunto dos 34 municípios da RMBH (a contribuição é proporcional às receitas líquidas).

Fonte: Autor.

Considera-se que a governança territorial em uma região metropolitana é de facto estabelecida com os esforços empreendidos na produção e na aprovação da minuta de lei que institui o PDUI, compreendido dessa forma, como a gênese do projeto-território. Entretanto, vale destacar o caso da RMBH. Apesar de não ter a minuta de lei aprovada, seus instrumentos de governança encontram-se ativos e operantes, como é o caso da ARMBH implantada no ano de 2009.

Por isso, são os mecanismos de governança, consubstanciados na institucionalização do PDUI ou nas articulações informais dos agentes, que promovem a ativação das proximidades geográficas e não geográficas. À vista disso, destaca-se no Quadro 2 abaixo as “proximidades” identificadas na RMF e na RMC.

Quadro 2.

Estado da Economia de Proximidades Territoriais na RMF e RMC

ECONOMIA DE PROXIMIDADE METROPOLITANA				
RM	Proximidade Geográfica	Proximidade Não Geográfica	Proximidade Eletrônica	Proximidade Territorial (instrumentos desejados)
RMF	Baixa variabilidade dos serviços de transporte, consolidando o núcleo satelitizado de Fortaleza com subúrbios longínquos. Apenas três municípios possuem plano de mobilidade.	Instrumentos de gestão metropolitana inativos. Apenas seis municípios com planos diretores vigentes.	Não existe uma rede de conexão entre os municípios da RMF.	Não se identifica.
RMC	Baixa variabilidade dos serviços de transporte, reforçando o núcleo urbano polarizador e a macrocefalia urbana de Juazeiro do Norte. Nenhum município possui plano de mobilidade.	Instrumentos de gestão metropolitana em produção. Apenas dois municípios com planos diretores vigentes.	Plataforma digital utilizada para a produção da proposta do PDUI, mas desabilitado o canal de comunicação.	Os municípios compartilham uma forte cultura comum pautada, sobretudo, na religiosidade. Fator que poderia ser mobilizado para gerar outras proximidades.

Fonte: Autor.

A proximidade geográfica metropolitana em ambas as RM, de Fortaleza e do Cariri, precisam suplantam a situação de RM monodispersa para uma situação de policompacta, estimulando e facilitando o fluxo de pessoas e mercadorias. Existe também a necessidade de estimular a conectividade virtual, ou seja, a proximidade eletrônica nas RM analisadas. Para o empreendimento da proximidade não geográfica metropolitana nas RM, sugere-se a ativação e o fortalecimento da cidadania metropolitana, estimulando o sentimento de pertencimento.

Considerações finais

Considerou-se no modelo teórico, a governança territorial como uma ferramenta capaz de configurar e reconfigurar RM, por meio de compromissos, acordos e convenções. Posto isso, é possível concluir que, quanto mais democrática e plural forem as estruturas de governança territorial, ou seja, envolvendo os atores implicados, mais provável será a possibilidade de êxito da região metropolitana. Consequentemente, para que a proximidade geográfica se torne uma verdadeira vantagem comparativa para as RM, os gestores devem empreender esforços para desenvolver proximidades não geográficas.

Partindo do pressuposto de que o modelo de governança da RMF e da RMC ainda não foram estabelecidos, os instrumentos de governança e as políticas integradas interfederativas deveriam ser empreendidas no sentido de viabilizar a oferta de FPIC capazes de produzir as proximidades.

Referências

- Bellet M. et al. Économies de Proximités. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.º 3, 1993.
- Benko, G. A recomposição dos espaços. In: *Interações – Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. v. 1, n.º 2, pp. 7-12, março, 2001.
- Benko, G.; Pecqueur, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, Florianópolis. v. 16, n.º 32, p. 31-50, 2001.
- Bercovici, G. *Desigualdades Regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2003.
- Boschma R. Proximité et innovation. *Économie rurale*. n.º 280, p. 8-24, mars-avril, 2004.
- Boschma R. A Proximity and Innovation: A Critical Assessment. *Regional Studies*. Vol.39, n.º 1, p. 61-74, 2005.
- Bouba-Olgao O.; Grossetti M. Socio-économie de la proximité. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*. n.º 3, p. 311-328, 2008.
- Bourdeau-Lepage L.; Huriot J.-M. Proximités et interactions: une reformulation. *Géographie, économie, société*. Vol. 11, p. 233-249, 2009.
- Bourdin, A. *A Questão Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- Bréchet, J. P.; Desreumaux, A. Pour une théorie de l'entreprise fondée sur le projet. *Revue sciences de gestion*. n.º 45, pp. 109-148, 2001.
- Colletis-Wahl K. et al. Introduction générale. Les dynamiques territoriales : quelles nouveautés? *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, v.2, p.147-157, 2008.
- Debardieux, B. et al. Spatialités et territorialités du tourisme. Dialectique du flux et de l'ancrage dans les Alpes. *Civilisation – Tourisme, mobilités et altérités contemporaines*, Vol. 57, n.º 1-2, p. 75-89, 2008.
- Ehlinger, S. et al. Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisation? *Revue française de gestion*. Vol. 33, n.º 170, p. 155-171, 2007.
- Gilly, J-P., Torre, A. *Dynamiques de proximité*. Paris: L'Harmattan, 2000.
- Gilly, J-P., Torre, Proximidad y dinámicas territoriales. In: Boscherini, F.; Poma, L. (Comps.). *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas: el rol de las instituciones en el espacio*. Ed Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2001.
- Giroux, N. L'étude de cas. In: Giordano, Y. *Conduire un projet de recherche: Une perspective qualitative*. Editions EMS: Colombelles, p. 42-84, 2003.
- Hlady-Rispal, M. *La méthode des cas, application à la recherche en gestion*. Bruxelles: De Boeck University, 2002.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Regiões de Influência das Cidades – REGIC*. 2008.
- IBGE. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2010.
- IBGE. *Regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento e Aglomerações Urbanas*. 2019.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). *Governança Metropolitana no Brasil: caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/151013_relatorio_analise_fortaleza2.pdf. Consultado em: 15 de out. 2019.
- Levy, J.; Lussault, M. Espace. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Lévy J. et Lussault M. (éd.), Éditions Belin. p. 325-333, 2003.

- Loilier T. Innovation et territoire: Le rôle de la proximité géographique ne doit pas être surestimé. *Revue française de gestion*, n.º 200, p. 15-35, 2010.
- Loilier, T.; Tellier A. La configuration des réseaux d'innovation: une approche par la proximité des acteurs. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, octobre, p. 559-580, 2001.
- Machado, G. G.; Pires, M. C. A concepção da governança da RMBH e de seu braço técnico: 10 anos da agência de desenvolvimento da região metropolitana de Belo Horizonte. In: Agência de Desenvolvimento da RMBH. *Pensar metropolitano: 10 anos de implantação da agência RMBH*. Org. Santos, Diego et al. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2019. Disponível em: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/ebook-Pensar-Metropolitano.pdf>. Consultado em: 25 de mar. 2020.
- Moine, A. Le territoire comme un système complexe: un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie. *L'Espace géographique*. Vol. 2, Tome 35, p. 115-132, 2006.
- PAIS, Henrique Luiz Rodrigues. *Região Metropolitana do Cariri – R.M.C: uma análise a partir da política de desenvolvimento territorial*. Universidade Federal do Ceará – UFC / Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas – MAPP. Fortaleza, 2014, p. 162.
- Pecqueur, B. O Desenvolvimento Territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. *Raízes*, Campina Grande. V. 24, n.º 1 e 2, p. 10-22, 2005.
- Pecqueur, B.; Zimmermann, J. B. Fundamentos de uma economia da proximidade. In: Diniz; Lemos (Orgs.). *Economia e Território*. Ed. UFMG, Belo Horizonte, 2005.
- PIRES, E. L. S. Dynamiques et défis de la gouvernance territoriale dans l'État de São Paulo au Brésil: une analyse critique. *Anais do 7.º Colóquio Internacional sobre Proximidades*, França, Tours: Université François-Rabelais, 20-22 de maio de 2015.
- Pires, E. L. S. et al. O papel das práticas de governança territorial e da economia de proximidades na ativação de sinergias entre os atores locais. In: SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. *Anais do 54.º Congresso SOBER*, Maceió, 14 a 17 de agosto de 2016.
- Prefeitura Municipal de Vitória. *Portal do Observatório de Indicadores da Cidade de Vitória – OBSERVAVIX*. Assessoria do Observatório de Indicadores, 2021. Disponível em: <https://observavix.vitoria.es.gov.br/tema/38/indicador/262>. Consultado em: 11 jul 2021.
- Rallet, A. L'économie de proximités. *Anais do Colóquio Dynamiques de Proximité*. Marselha, GREQAM, 27-28 janeiro, 1999.
- Rallet, A.; Torre, A. Proximity and localization. *Regional Studies*. v.39, n.º 1, p. 47-60, 2005.
- Raulet-Croset, N. La dimension territoriale des situations de gestion. *Revue Française de Gestion*. n.º 184, 4, 2008-06-23, p. 137-150, 2008.
- Silva, L. T. et al. *Projeto governança metropolitana no Brasil adequação dos arranjos de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado: o caso da região Metropolitana da Grande Vitória*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2018.
- Talbot, D. *Clusterisation et délocalisation: Les proximités construites par Thales Avionics*. *Revue française de gestion*. n.º 234, p. 15-26, 2013.
- Thiertart, R.-A. et al. *Méthodes de Recherche en Management*, 4e édition Dunod, Paris, 2014.
- Torre, A.; Filippi, M. *Proximités et changements socio-économiques dans les mondes ruraux*. Paris: Inra Editions, 2005.
- Torre, A. Les processus de gouvernance territoriale. L'apport des proximités. *Revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques – Pour*, juin, n.º 209-210, 2011.
- Torre, A.; Wallet, F. La Gouvernance territoriale au service des processus et politiques de développement des territoires. In: Resmini, L., Torre, A. (eds). *Competitivita Territoriale: Determinanti e Politiche*. Franco Angeli, Milan, 2011.
- Torre, a.; Beuret, j. *Proximités territoriales*. Paris: Economica, 2012.

Yin, R. *Case study Research, Design and Methods*. Second Edition. Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, 1994.

Desafios da Governança em Áreas e Regiões Metropolitanas: Estudos na AML em Portugal e na RM Cariri e RM Fortaleza no Brasil. Principais Conclusões e a Dinâmica Populacional, Atual e Futura, do Brasil e Portugal

Stella Bettencourt da Câmara¹

Para o entendimento dos fenómenos sociais em geral o elemento demográfico é sempre de importância considerável.
(Barata, 1968:6)

Introdução

No âmbito da Conferência Governança e Coesão Territorial de áreas e regiões metropolitanas. Experiências, perspectivas e desafios no Brasil e Portugal, realizou-se a sessão Desafios da Governança em áreas e regiões metropolitanas (AM/AR): estudos na AML em Portugal e na RMC e RMF no Brasil.

Nesta sessão participaram os oradores Filipe Ferreira que apresentou a comunicação sobre a área metropolitana de Lisboa (AML) – Portugal, Jeová Torres e Diego Coelho do Nascimento que apresentaram sobre a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e Região Metropolitana do Cariri (RMC) – Brasil, respetivamente.

Este capítulo tem quatro objetivos: i) apresentar uma breve síntese das comunicações apresentadas pelos três oradores na sessão referida; ii) fazer um perfil sociodemográfico de Portugal e Brasil com dados relativos a 2022. Neste perfil incluem-se os dados relativos às variáveis microdemográficas — natalidade e mortalidade —, bem como um conjunto de indicadores demográficos, nomeadamente, volume e estrutura etária (da população jo-

¹ Doutora em Gerontologia. Professora no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULISBOA, Portugal). Investigadora no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP / ISCSP-ULisboa) e no Instituto do Oriente (IO / ISCSP-ULISBOA). Domínios de atuação profissional e de investigação: Demografia, Gerontologia, Gerontologia Social, Sustentabilidade Demográfica, Políticas da População. E-mail: scamara@iscsp.ulisboa.pt

vem e da população com 65 e mais anos de idade), esperança de vida à nascença e aos 65 anos de idade; iii) analisar prospectivamente indicadores demográficos relativos à Variação da População, Mortalidade e Esperança de Vida, Natalidade e Fecundidade e dos Fluxos Migratórios, do Brasil e de Portugal, para os anos de 2030, 2040 e 2050; iv) identificar os principais desafios que a dinâmica da população levanta para o Brasil e Portugal.

Síntese das comunicações do painel – desafios da governança em áreas e regiões metropolitanas: estudos na AML em Portugal e na RM Cariri e RM Fortaleza no Brasil

Fazem-se de seguida as sínteses dos três oradores, iniciando com a apresentação sobre a AML, seguindo-se a da RMF e terminando com a da RMC.

A comunicação do orador Filipe Ferreira, intitulada: Desafios da Governança em Áreas e Regiões Metropolitanas, incidiu sobre a área metropolitana de Lisboa. Esta comunicação iniciou-se com a caracterização territorial da AML, seguidamente foram apresentados os domínios (5) e os subdomínios (23) da Estratégia Regional de Lisboa 2030 e os fundos comunitários no âmbito do quadro financeiro 2021-2027. A comunicação terminou com a identificação dos quatro grandes desafios da Governança e Gestão da AML.

Relativamente à comunicação com o título Relações Interfederativas e Estruturas de Governança Metropolitana: Cinco Décadas da Região Metropolitana de Fortaleza (Brasil) em Análise, teve como orador Jeová Torres e, também, como autores Priscila Araújo Silva e Samuel Façanha Câmara. Esta comunicação teve como objetivo fazer a apresentação das principais conclusões de uma investigação, realizada entre 2019 e 2021, sobre a progressão do relacionamento intermunicipal e dos mecanismos de governança metropolitana adotados na trajetória de cinco décadas da RMF. Antes de se apresentarem as principais conclusões da investigação foi feita uma caracterização sociodemográfica e espacial da RMF. As conclusões incidiram sobre duas dimensões de análise, nomeadamente, a Integração e a Gestão Metropolitana da RMF.

A última comunicação da sessão, com o título “*Desafios Socioespaciais e Institucionais nas Novas Regiões Metropolitanas Brasileiras: O caso da Região do Cariri (Ceará, Brasil)*”, coube ao orador Diego Coelho do Nascimento. A comunicação iniciou-se com a localização territorial e espacial da AMC a que se seguiu, a identificação dos desafios socioespaciais e institucionais com base em duas dimensões: i) Espacialidade, em que se identificaram: o avanço dos índices de urbanização e do crescimento económico, a polarização regional e existência de processo de conurbação e, por conseguinte, existência de “problemáticas comuns” e ii) Institucionalidade, em que se verificaram: a ausência de arcabouço político-administrativo (instância executiva e colegiada), a baixa cooperação entre os municípios e, a ausência de clareza quanto ao financiamento das atividades metropolitanas. As considerações finais incidiram sobre o “Descompasso – Espacialidade e Institucionalidade”.

Feita a síntese das comunicações, falaremos de seguida sobre o papel da população e quais os principais desafios que acarreta para o território e, consequentemente para a governança. Iniciamos com a definição dos conceitos de população e governança, seguindo-se o perfil sociodemográfico do Brasil e de Portugal para 2022 e, por fim, a análise prospetiva de indicadores demográficos para o Brasil e Portugal em 2030, 2040 e 2050.

Dinâmica populacional, atual e futura, do Brasil e Portugal

Como referiu Barata “A população é com o território e o governo, um dos elementos clássicos do Estado. Pode mesmo pensar-se que a população ocupa entre esses elementos lugar privilegiado” (1968:3). É a partir desta premissa, que sustentamos o papel fundamental da população para o território e para a sua governança. Apresentamos de seguida os conceitos, aqui usados, de população e governança.

Por população, entendemos o que resulta da conjugação das três variáveis microdemográficas nomeadamente, natalidade, mortalidade e migrações, por outras palavras à dinâmica populacional. Para que um País, Região, Município possa subsistir, do ponto de vista demográfico, o saldo natural e o saldo migratório têm de ser positivos. Ou seja, no que se refere ao saldo natural, que corresponde à relação entre a natalidade e mortalidade, os nascimentos terão de ser superiores aos óbitos. Relativamente ao saldo migratório, que resulta da relação entre a imigração e a emigração, a entrada de pessoas deve ser superior à sua saída.

Para o conceito de governança, usamos o de (Zürn, 2008), que o entende como a “soma das regulamentações conduzidas por atores, processos, e estruturas em referência a um problema público, ou seja, processos pelos quais normas, regras e programas são monitorizados, aplicados e adaptados, bem como as estruturas em que atuam — referentes à resolução de um problema específico ou para alcançar bem comum” (Zürn, 2008 cit. por Caeiro, 2018:80).

Perfil sociodemográfico de Brasil e Portugal em 2022

Este ponto é relativo ao perfil sociodemográfico de Brasil e Portugal, em 2022, e inclui o volume da população, taxas brutas da natalidade, mortalidade e mortalidade infantil, indicador de fecundidade e a esperança de vida à nascença, de ambos os sexos, de homens e mulheres. E, ainda, a distribuição da população por grandes grupos etários e rácios de dependência, quer de jovens quer de pessoas com 65 e mais anos.

Indicadores demográficos

Da análise do Quadro 1 — Alguns dados demográficos de Brasil e Portugal, 2022 —, regista-se que nascem mais crianças no Brasil do que em Portugal. No Brasil, por cada 1000 habitantes nascem 13 crianças, enquanto em Portugal apenas 8. Relativamente ao número de filhos por mulher, os valores mostram que nem no Brasil nem em Portugal está assegurada a substituição de gerações. Para que este facto se verificasse, os valores teriam de ser iguais ou superiores a 2,1 filhos por mulher. Como se constata, os valores são de 1,6 e 1,3, respetivamente.

No que se refere à taxa bruta da mortalidade, o Brasil regista um valor mais baixo (7 óbitos por cada 1000 pessoas) do que em Portugal (12), para este facto contribui o maior quantitativo de pessoas com idades avançadas. Em contrapartida, Portugal regista uma taxa de mortalidade infantil muito mais baixa da registada no Brasil. Enquanto em Portugal por cada 1000 nascimentos, morrem 2,4 crianças, no Brasil o valor é, quase 6 vezes mais, com 14.

Os valores da esperança de vida à nascença, mostram que esta é superior em Portugal face ao Brasil, 66 anos e 81 anos, respetivamente. Ou seja, uma diferença de 17 anos. Em Portugal uma criança do sexo masculino pode esperar viver mais 17 do que uma que nasça no Brasil, se for do sexo feminino a diferença é de 13 anos. Verifica-se que tanto no Brasil como em Portugal, as mulheres podem esperar viver mais anos do que os homens. Todavia, a diferença do número de anos de vida no Brasil é menor (5 anos) do que em Portugal (6 anos).

Quadro 1.

Alguns dados demográficos de Brasil e Portugal, 2022

Países	Total da população ⁽¹⁾	Taxa Bruta de Natalidade ⁽²⁾	Taxa Bruta de Mortalidade ⁽³⁾	Mortalidade Infantil ⁽⁴⁾	I.S.F. ⁽⁵⁾	Esperança de vida à nascença ⁽⁶⁾		
						Total	Homens	Mulheres
Brasil	214,8	13	7	14	1,6	64	61	67
Portugal	10,3	8	12	2,4	1,3	81	78	83

Fonte: Elaboração própria com dados retirados de 2022 World Population Data Sheet in www.prb.org

Notas: (1) Total da população em mil milhões; (2) Refere-se ao número de nascimentos por cada 1000 pessoas; (3) Refere-se ao número de óbitos por cada 1000 pessoas; (4) Refere-se ao número de óbitos até 1 ano de vida por cada 1000 nascimentos; (5) refere-se ao número médio de filhos que cada mulher tem entre os 15 e os 49 anos; (6) Número médio de anos que um homem ou mulher pode esperar viver.

Distribuição da População por Grandes Grupos Etários e Rácios de Dependência, 2022 (em percentagem)

Como se pode constatar a partir do Quadro 2 — Distribuição da População por Grandes Grupos Etários e Rácios de Dependência, 2022 (em percentagem) —, Portugal apresenta, comparativamente ao Brasil, uma estrutura populacional envelhecida. Em Portugal, a percentagem da população com 65 e mais anos (23%) é superior à população com menos de 15 anos (13%). Situação contrária se regista no Brasil, em que a percentagem dos jovens (20%) é o dobro da das pessoas mais velhas (10%). Estas diferenças têm repercussão nos rácios de dependência. Em Portugal, como se verifica, o rácio de dependência das pessoas com 65 e mais anos é de 35,9 enquanto o dos jovens é de 20,3. Face à estrutura populacional do Brasil, regista-se o oposto. O rácio dos jovens é superior ao das pessoas com 65 e mais anos. Em síntese, em Portugal por cada 100 pessoas entre os 15 e os 64 anos de idade, dependem 20,3 jovens e 35,9 pessoas mais velhas. Já no Brasil, os valores são de 28,6 e 14,3, respetivamente.

Quadro 2.

Distribuição da População por Grandes Grupos Etários e Rácios de Dependência, 2022 (em percentagem)

Países	População por grupos etários (%)			Rácios de Dependência ⁽¹⁾	
	População 0-14 anos	População 15-64 anos	População com 65 e mais anos	Jovens ⁽²⁾	Idosos ⁽³⁾
Brasil	20	70	10	28,6	14,3
Portugal	13	64	23	20,3	35,9

Fonte: Elaboração própria com dados retirados de www.prb.org: 2022 World Population Data Sheet.

Notas: (1) Cálculos da autora com dados retirados de www.prb.org; (2) Rácio de dependência de Jovens – refere-se à relação entre a população entre os 0 e os 14 anos e a população entre os 15 e os 64 anos vezes 100; (3) Rácio de dependência de idosos – refere-se à relação entre a população com 65 e mais anos e a população entre os 15 e os 64 anos de idade vezes 100.

Análise prospetiva de indicadores demográficos para o Brasil e Portugal em 2030, 2040 e 2050

Tendo em conta o Quadro 3 — Análise prospetiva de indicadores demográficos para o Brasil em 2030, 2040 e 2050 —, constata-se que a população do Brasil, no período em análise, aumentará o seu quantitativo populacional. Segundo os dados, estima-se que em 20 anos, a população brasileira ganhe mais 7,500 milhões de pessoas. Todavia, a percentagem da taxa da variação anual da população regista um decréscimo entre 2030 e 2050, apresentando-se negativa em 2050. E a taxa de crescimento natural mostra o mesmo comportamento. Apesar do crescimento da população, estima-se que em 2050 o número de óbitos será superior ao número de nascimentos.

Verifica-se, também, que a população brasileira manterá, entre 2030 e 2050, a tendência para o envelhecimento da sua população, como mostram os valores da idade média. Prevê-se que em 2030, a idade média seja de 36 anos e 5 meses e, em 2050, de 43 anos e 6 meses. Em duas décadas, a idade média aumentará 6 anos e 1 mês.

Relativamente ao comportamento da taxa bruta da mortalidade, entre 2030 e 2050, regista-se um aumento da taxa da mortalidade por cada 1000 pessoas. Estima-se que em 2030 ocorram 7,5 óbitos por cada 1000 pessoas elevando-se para 10,1 em 2050. Registo diferente mostra a taxa de mortalidade infantil. Se em 2030 morriam 7,8 bebés por cada 1000 nascimentos, em 2040 o valor passará a ser de 5,8 e em 2050 diminuirá para 4,4. Este decréscimo terá repercussões na esperança de vida à nascença, aos 15 anos de idade e aos 65 anos. Assim, em 20 anos, a esperança de vida à nascença, para ambos os sexos, terá um aumento de 3 anos e sete meses anos, para as crianças do sexo masculino o aumento será de 4 anos e três meses e, para as do sexo feminino será de 3 anos e dois meses. Apesar do maior aumento de anos de vida para as crianças do sexo masculino, a esperança de vida à nascença das mulheres é, comparativamente, superior. Relativamente à esperança de vida aos 15 anos de idade e aos 65 anos, entre 2030 e 2050, apresenta um aumento de 3 anos e 4 meses e de 2 anos e um mês, respetivamente.

A taxa bruta da natalidade, entre 2030 e 2050, segundo as estimativas, registará um decréscimo, passando de 11,5 para 9,4 nascimentos por cada 1000 pessoas. O número médio

de filhos por mulher em idade de procriar, entre os 15 e os 49 anos, continuará inferior a 2,1 e, logo, não assegurando a substituição de gerações. Esta situação que, também, se regista com a taxa de reprodução líquida que é inferior a 1 e, assim não se regista a substituição de mães por filhas com implicações no quantitativo de mulheres. As mulheres tendem a ter filhos cada vez mais tarde, a idade à data do primeiro filho era de 28,6 anos em 2030 e passará para 30,1 anos em 2050.

Quanto às migrações, estima-se que, entre 2030 e 2050, o número líquido de migrantes será de zero e a taxa líquida de migração apresenta-se positiva, ou seja, haverá sempre mais cidadãos a entrar no país do que a sair. Contudo, a entrada de pessoas tenderá a diminuir entre 2030 e 2050.

Quadro 3.

Análise prospetiva de indicadores demográficos para o Brasil em 2030, 2040 e 2050

INDICADORES DEMOGRÁFICOS – BRASIL	PERÍODOS		
	2030	2040	2050
Taxas de alteração da população			
População (milhares)	223,4	229,9	230,9
Taxa da variação anual da população (%)	0,40	0,15	-0,08
Taxa de crescimento natural (por cada 1000 pessoas)	4,0	1,5	-0,8
Idade média (em anos)	36,5	40,4	43,6
Natalidade e Fecundidade			
Taxa Bruta da Natalidade (por cada 1000 pessoas)	11,5	10,2	9,4
Índice Sintético de Fecundidade	1,62	1,61	1,60
Equilíbrio dos sexos à nascença (homens por cada 100 mulheres)	105	105	105
Taxa de reprodução líquida	0,78	0,78	0,78
Idade média ao nascimento do primeiro filho	28,6	29,4	30,1
Mortalidade e Esperança de Vida			
Taxa Bruta da Mortalidade (por cada 1000 pessoas)	7,5	8,8	10,1
Taxa da Mortalidade Infantil (por cada 1000 nascimentos)	7,8	5,8	4,4
Esperança de vida à nascença, ambos os sexos, (anos)	77,6	79,5	81,3
Esperança de vida à nascença – Homens (anos)	74,6	76,7	78,9
Esperança de vida à nascença – Mulheres (anos)	80,5	82,2	83,7
Esperança de vida aos 15 anos	63,4	65,1	66,8
Esperança de vida aos 65 anos	17,9	19,0	20,0
Fluxos Migratórios			
Número Líquido de Migrantes (por cada 1000 pessoas)	0,0	0,0	0,0
Taxa Líquida de Migração (Milhares)	4	2	2

Fonte: Elaboração própria com dados retirados de UN (2022). World Population Prospects 2022. Demographic Indicators by region, subregion and country, annually for 1950-2100. Medium fertility variant, 2022-2100.

Análise prospetiva de indicadores demográficos para Portugal em 2030, 2040 e 2050

Da análise do Quadro 4 infra — Análise prospetiva de indicadores demográficos para Portugal em 2030, 2040 e 2050 —, Portugal perderá 800 mil pessoas. Esta diminuição terá implicações nas taxas negativas de variação anual e na taxa de crescimento natural, ou seja, neste caso, continuarão a registar-se mais óbitos do que nascimentos.

A idade média dos portugueses continuará elevada, registando-se em 48 anos e dois meses em 2030 e, de 50 anos e nove meses em 2050. A partir de 2040, metade da população portuguesa terá 50 anos de idade.

A natalidade, no período em análise, regista uma tendência de baixa. Em 2030, por cada 1000 pessoas, a taxa é de 7,8 bebés e, em 2050, o valor será de 7,3. O número médio de filhos por mulher em idade fértil, ainda que registre um aumento, passando de 1,40 para 1,47 não atingirá os 2,1 e, conseqüentemente não permite a substituição de gerações. A taxa de reprodução líquida, sendo inferior a um, não assegura que cada mulher, entre os 15 e os 49 anos, seja substituída por uma criança do sexo feminino. Relativamente ao equilíbrio dos sexos à nascença os dados mostram que, entre 2030 e 2050, continuarão a nascer mais rapazes do que raparigas, ou seja, por cada 100 bebés do sexo feminino nascem 106 do sexo masculino. Quanto à idade média ao nascimento do primeiro filho, constata-se que as mulheres portuguesas continuarão a ter filhos cada vez mais tarde.

Quanto à taxa bruta da mortalidade regista-se a tendência de aumento. Estima-se que, em 2030, ocorram 11,6 óbitos por cada 1000 pessoas, passando para 12,8 em 2040 e, será de 14,2, em 2050. No que se refere à taxa de mortalidade infantil, revela-se quase residual. Esta diminuição tem conseqüências ao nível da esperança de vida à nascença, aos 15 anos e aos 65 anos de idade, ou seja, regista-se um aumento do número de anos de vida. Ainda que se registre, entre 2030 e 2050, um aumento do número de anos de vida à nascença para os bebés do sexo masculino do que para os do feminino, — 2 anos e oito meses e 2 anos e quatro meses, respetivamente —, as mulheres continuarão a ter mais anos de vida comparativamente aos homens.

Relativamente às migrações, entre 2030 e 2050, embora o número líquido de migrantes e a taxa líquida de migração sejam positivos, o que, também, significa que entram mais pessoas em Portugal do que saem, os valores não serão suficientes para travar o decréscimo da sua população.

Quadro 4.

Análise prospetiva de indicadores demográficos para Portugal em 2030, 2040 2050

INDICADORES DEMOGRÁFICOS – PORTUGAL	PERÍODOS		
	2030	2040	2050
Taxas de alteração da população			
População (milhares)	10,1	9,7	9,3
Taxa da variação anual da população (%)	-0,29	-0,41	-0,58
Taxa de crescimento natural (por cada 1000 pessoas)	-3,8	-5,1	-6,9
Idade média (em anos)	48,2	50,0	50,9
Natalidade e Fecundidade			
Taxa Bruta da Natalidade (por cada 1000 pessoas)	7,8	7,7	7,3
Índice Sintético de Fecundidade	1,40	1,44	1,47
Equilíbrio dos sexos à nascença (homens por cada 100 mulheres)	106	106	106
Taxa de reprodução líquida	0,68	0,69	0,71
Idade média ao nascimento do primeiro filho	32,4	33,1	33,5
Mortalidade e Esperança de Vida			
Taxa Bruta da Mortalidade (por cada 1000 pessoas)	11,6	12,8	14,2
Taxa da Mortalidade Infantil (por cada 1000 nascimentos)	1,7	1,3	1,0
Esperança de vida à nascença, ambos os sexos, (anos)	83,6	84,9	86,2
Esperança de vida à nascença – Homens (anos)	80,9	82,4	83,7
Esperança de vida à nascença – Mulheres (anos)	86,0	87,2	88,4
Esperança de vida aos 15 anos	68,8	70,1	71,3
Esperança de vida aos 65 anos	21,6	22,6	23,5
Fluxos Migratórios			
Número Líquido de Migrantes (por cada 1000 pessoas)	1,0	1,0	1,0
Taxa Líquida de Migração (Milhares)	10	10	10

Fonte: Elaboração própria com dados retirados de UN (2022). World Population Prospects 2022. Demographic Indicators by region, subregion and country, annually for 1950-2100. Medium fertility variant, 2022-2100.

Principais desafios demográficos para Brasil e Portugal e suas implicações para a governança

Neste ponto faremos a identificação dos principais desafios do ponto de vista demográfico do Brasil e Portugal, com base no perfil sócio demográfico, atual e futuro, realizado no ponto anterior, que em nosso entender poderão ter implicações para a Governança e Gestão da Área Metropolitana de Lisboa – Portugal e, para as Regiões Metropolitanas do Cariri e de Fortaleza – Brasil. Conscientes estamos das especificidades da AML e das RMC e RMF face a Portugal e ao Brasil, respetivamente. Contudo, a tendência da sua dinâmica populacional não divergirá muito dos países a que pertencem. De seguida, fazemos uma análise à dinâmica da população dos dois países em separado e, depois identificamos os principais desafios para Brasil e Portugal.

Da análise à dinâmica da população do Brasil constatamos que tende para um desaceleramento do crescimento da população que advém da baixa natalidade e do baixo número de filhos por mulher. Relativamente à mortalidade, regista-se um aumento da taxa bruta da mortalidade, mas em contrapartida a mortalidade infantil tenderá a diminuir. E, esta diminuição repercutir-se-á no aumento da esperança de vida dos cidadãos brasileiros, ou seja, contribuirá para o aumento do quantitativo de pessoas a atingir idades cada vez mais avançadas. Assim, a conjugação da diminuição de nascimentos e o aumento da esperança de vida conduzirão a um envelhecimento da população brasileira.

Relativamente ao caso de Portugal, os dados mostram que continuará a tendência de perda populacional e, a partir de 2040 o seu efetivo populacional será inferior aos 10 milhões de pessoas¹. Para além da diminuição de efetivos assistir-se-á, também, à manutenção do envelhecimento da população. Para esta situação concorrem os baixos valores da natalidade e do Índice Sintético de Fecundidade conjugados com a baixa taxa da mortalidade infantil e conseqüente aumento da esperança de vida à nascença e aos 65 anos de idade.

Face ao exposto, consideramos que o principal desafio que decorre da dinâmica populacional do Brasil e de Portugal é o envelhecimento demográfico ou populacional². Em Portugal, desde 2001³, que o quantitativo de pessoas com menos de 15 anos de idade é inferior à população com 65 e mais anos de idade. No Brasil, e segundo as projeções do IEBG (2018) – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, esta situação verificar-se-á em 2048⁴.

Convém realçar que consideramos o envelhecimento como uma grande conquista da humanidade e, por isso, não deve ser entendido como um problema social. Como, também, não deverá ser analisado “numa perspetiva exclusivamente economicista, ignorando o grande e diversificado feixe de causas e conseqüências que rodeiam o que é porventura um dos maiores desafios globais dos nossos dias” (António, 2008:3).

Nota de conclusão

É importante a identificação dos desafios que se colocam à Governança da Área Metropolitana de Lisboa e das Regiões Metropolitanas do Cariri e Fortaleza, como podemos constatar da apresentação dos três Oradores da sessão. Todavia, convém não esquecer que: “A maior parte dos acontecimentos (...) encontram a sua explicação em considerações de população” (Sauvy, 1944:5).

Referências

- António, S. (2008). Prospetiva Demográfica. *Cadernos de Economia*, jul/set, n.º 84, pp. 7-12.
- Barata, O. S. (1968). *Introdução à Demografia*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina.
- Caeiro, J. J. (2018). Governança e desenvolvimento local. In J. Ralha (Coord.) *Da Gestão, em Autarquias – Para Melhorar as Competências em Gestão, dos Eleitos* (63-82). Edições Sílabo.

1. De assinalar que só em 2001 a população Portuguesa ultrapassou os 10 milhões de indivíduos.

2. Entendido como o aumento da população com 65 e mais anos no total da população.

3. Em 2001, a população com menos de 15 anos contabilizava 1.656.602 e as pessoas com 65 e mais anos de idade 1.693.493.

4. Nesta altura, os jovens (0-14 anos de idade) contabilizarão 36.482.862 e as pessoas com 65 e mais anos serão 36.533.676.

- IEBG (2018). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Projeções da População do Brasil e Unidades da Federação por sexo e idade: 2010-2060. <https://www.ibge.gov.br/>
- Population Reference Bureau (2022). *2022 World Population Data Sheet*. <https://2022-wpds.prb.org/>
- Sauvy, A. (1944). *La Population*. Presses Universitaires de France.
- UN (2022). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2022). *World Population Prospects 2022, Online Edition*. <https://population.un.org/>

Relações Interfederativas e Estruturas de Governança da Região Metropolitana de Fortaleza (Brasil) em Análise

Priscila Araújo Silva¹

Jeová Torres Silva Junior²

Samuel Façanha Câmara³

Introdução

Henderson (2002), Heinelt & Kübler (2004) e Stratmann (2011) relatam que espaços metropolitanos situados em países emergentes, geralmente, possuem uma infraestrutura urbana e econômica inadequada e apresentam arranjos fragmentados de planejamento e de governança urbana. Se enquadra neste perfil, diversas das 77 Regiões Metropolitanas (RM) brasileiras (IBGE, 2021). A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), objeto de nossa investigação, é exibida na Figura 1, é uma delas.

A RMF é uma das oito primeiras RM criadas no país, por força de Lei Complementar Federal n.º 14/1973 (LCF n.º 14/1973), juntamente com as RM de Belém, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre (Brasil, 1973). Desde 2015, a RMF é formada por Fortaleza, capital do Estado Ceará, e outros 18 (dezoito) municípios (IPECE, 2018): Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu e Trairi. A RMF parece representar bem um caso a ser

1 Mestre em Administração. Servidora técnica administrativa da Universidade Federal do Ceará (UFC). Investigadora do Laboratório de Gestão Inteligente de Cidades, do Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Estadual do Ceará (LAGIC/PPGA/UECE). E-mail: priscilaaraujo@ufc.br

2 Doutor em Administração. Professor da Universidade Federal do Cariri (UFCA, Brasil). Investigador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS/UFCA). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Desenvolvimento territorial. Gestão Social. Economia Social e Solidária. E-mail: jeova.torres@ufca.edu.br

3 Doutor em Economia. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e Professor Permanente do Programa de Pós Graduação em Administração (PPGA/UECE). Investigador do Laboratório de Gestão Inteligente de Cidades (LAGIC/PPGA/UECE). Cientista Chefe de Inovação do Governo do Estado do Ceará. E-mail: samuel.camara@uece.br

estudado acerca de como se configuram os arranjos de governança metropolitana ao longo de 5 décadas, em uma RM com expansão econômica e de infraestrutura urbana, mas com sérios problemas de assimetrias metropolitanas e desigualdades socioeconômicas para resolver. Outros aspectos reforçam a escolha do caso da RMF para nosso estudo. Além de ser uma das primeiras RM criadas no país, a RMF tem se destacado no país como expoente na região Nordeste (NE), em termos de crescimento econômico, populacional e da urbanização. Em relação ao crescimento populacional, ela saltou da 3.^a posição em população — entre as aglomerações metropolitanas do Nordeste brasileiro (atrás das RM de Recife e Salvador), no começo dos anos 1970 (Brito, 2015), para o 1.^o lugar no Nordeste e a 6.^a posição no país, em 2019 (IBGE, 2019).

No aspecto do crescimento econômico, o destaque da RMF também justifica a investigação, sobretudo quando analisam-se as primeiras duas décadas do séc. XXI. De acordo com IBGE (2018), entre 2002 e 2018, o Produto Interno Bruto (PIB) da RMF é o que tem o maior crescimento contínuo no Nordeste verificando a sua ascensão em relação às outras duas principais RM da região: RM de Salvador (RMS) e RM do Recife (RMR). Em 2002, a RMF tinha um PIB de R\$ 17,8 Bi que representava 76,4% do PIB da RMR (R\$ 23,3 Bi) e 61,8% (R\$ 28,8 Bi) da RMS (IBGE, 2018). Já em 2018, a RMF apresentou um PIB de R\$ 93,4 Bi, que já significava 87,4% do PIB da RMR (R\$ 106,8 Bi) e 72,8% (R\$ 128,2 Bi) da RMS (IBGE, 2018). Esse período de crescimento econômico da RMF é caracterizado pela diversificação das atividades e o espalhamento destas atividades econômicas para outros municípios além da Metrópole. Primeiramente, em Fortaleza e na área central da RMF,



Figura 1.

Mapa da RMF

Fonte: Adaptado de IPECE (2019).

tem-se a instalação de novas zonas industriais e a chegada de grandes grupos varejistas com centros de distribuição e a abertura de *shopping centers*. A isto se soma o fortalecimento do *trade* turístico, em Fortaleza e nos municípios do litoral leste da RMF, com a ampliação do aeroporto, consolidação de atrativos de entretenimento, lazer e cultura, além da recomposição do setor hoteleiro. Por fim, para o litoral oeste da RMF, a construção do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) foi o núcleo da diversificação da atividade econômica com a implantação do Porto, da Zona de Processamento de Exportação (ZPE)¹¹, da Siderúrgica e das Termoelétricas.

Porém, esse crescimento econômico não se seguiu com distribuição de renda. Para Pereira & Nogueira (2015), o aumento da riqueza econômica na RMF vem acompanhado ainda de uma expressiva desigualdade social entre sua população e ainda existem problemas de infraestrutura urbana a serem superados nessa RM. Garson (2009) e Klink (2009) destacam que além dessas regiões reunirem esses problemas e oportunidades, também há uma grande lacuna na consolidação das estruturas de governança metropolitana. Portanto, há a necessidade de se perceber se há governança metropolitana estruturada, como isso ocorreu e qual o modelo de funcionamento destes mecanismos adotados pelas RM como forma de gerenciar as desigualdades, as assimetrias e outros obstáculos do seu processo de urbanização. É neste quadro contextual amplo que situamos a nossa investigação na RMF para se entender com a governança metropolitana esteve presente e contribuiu para a gestão dos desafios da redução das assimetrias, para a progressão do relacionamento intermunicipal e para o desenvolvimento dos mecanismos de governança metropolitana adotados na trajetória de 5 décadas da RMF. Assim, a questão de investigação foi compreender como ocorreu a evolução da integração entre os municípios e das estruturas de governança ao longo da história da RMF para confrontar os desafios do gerenciamento das questões metropolitanas? Estudos que abordem todos os quase 50 anos da RMF e enfatizam as questões-chaves deste artigo não são comuns na literatura e essa é uma contribuição do nosso estudo.

Marco conceitual-teórico

O primeiro ato do marco legal da questão metropolitana no Brasil foi a Constituição Federal de 1967 (Klink, 2009), com o seu Art. 157, §10 permitindo a criação de RM pelo Governo Federal. Entretanto, somente com a LCF n.º 14/1973, as primeiras RM brasileiras foram oficialmente criadas: Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. No ano seguinte, a LCF n.º 20/1974 cria a RM do Rio de Janeiro. Somente em 1998, com a promulgação da nova e vigente Constituição Federal (CF/88) atribuiu aos governos estaduais o poder de determinar quais seriam suas RM e aglomerações urbanas, o planejamento e a execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). Uma FPIC é um instrumento de reconhecimento da necessidade de gestão em âmbito metropolitano para uma política ou ação pública que seja inexecutável por um município ou

1. As ZPE são áreas de livre comércio com o exterior constituídas com o propósito de reduzir assimetrias regionais do país. Configuram-se em uma área para instalação de empresas que poderão operar com um regime especial de tributação, cambial e de procedimentos administrativos para exportação de mercadorias, conforme as Leis Federais n.º 11508/2007 e n.º 14.184/2021.

cause impacto nos demais municípios da RM ou ainda para que possa ser executada necessidade de articulação interfederativa (Silva & Nascimento, 2020). Após 1988, cada estado tem adotado procedimentos próprios para estabelecer as suas RM, não havendo critério único para criação e delimitação dessas áreas nacionalmente.

Em consequência disso, tem-se no Brasil um conjunto de RM heterogêneas quanto às suas características sociais, demográficas, econômicas e critérios de composição, com dificuldades de internamente entre os seus municípios se encontrar as soluções para problemas comuns (Garson, 2009; Nascimento, 2018). Para Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015), com intuito de organizar a gestão e governança metropolitanas, nacionalmente, foi instituído o Estatuto da Metrópole através da Lei Federal n.º 13.089/2015. O Estatuto da Metrópole estabeleceu diretrizes para planejar, gerir e executar as FPIC; normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI); e outros instrumentos de governança interfederativa nas RM Brasileiras. Trata-se do último ato institucional nacional referente à criação, gestão, governança, planejamento e organização das RM. De todos estes temas alcançados pelo Estatuto da Metrópole, aquele que se insere o foco da nossa investigação é a governança.

No contexto de RM, o tema governança metropolitana trata-se do processo pelo qual um conjunto de atores governamentais e não governamentais (associações civis, parcerias público-privadas, sindicatos, empresas, etc.) colaboram em termos de bens coletivos e formulação de mecanismos, ferramentas e arranjos com o intuito de conseguir governar essas áreas (Lefèvre, 2008; Garson, 2009). A partir do começo dos anos 2000, o tema da governança metropolitana assumiu importância e visibilidade com o reforço da promoção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) como condição para a melhor governabilidade de cidades, tanto para seus países membros quanto não membros. A partir da caracterização dos princípios da governança metropolitana adaptados da revisão do referencial teórico, estabelecemos as duas dimensões que concentram os mecanismos de governança metropolitana e utilizamos nas análises dos dados coletados neste estudo: (i) a capacidade de gestão e (ii) o nível de integração das RM. No que tange à dimensão integração, a literatura apresenta a importância dos *fatores socioeconômicos* (Diógenes, 2012; Costa & Amora, 2015; Silva, 2015), das *atividades econômicas* desenvolvidas (Costa & Amora, 2015) e do *nível de dependência* que os municípios metropolitanos possuem da metrópole (Diógenes, 2012; Costa et al., 2015; Silva, 2015). Com relação à dimensão gestão, verifica-se na literatura a sua associação ao *relacionamento entre os municípios* (Diógenes, 2012; Silva, 2015), *atendimento aos regulamentos* normativos (Tsukumo et al., 2013; Costa et al., 2015), *celebração de parcerias* governamentais ou não governamentais (Klink, 2009; Feiock, 2013) e *participação da população* (Jacobi, 2002; Santin & Freitas, 2003).

Percurso metodológico

Diante do objetivo proposto, a investigação apresentou uma abordagem essencialmente qualitativa e descritiva. Realizamos uma pesquisa bibliográfica e documental, entre maio de 2019 e março de 2020, na etapa de construção do referencial teórico em urbanização, governança metropolitana e RMF. Além disso, executamos uma etapa no campo (terreno de investigação) com 11 entrevistas semiestruturadas em profundidade, entre outubro de

2020 e janeiro de 2021. Foram entrevistados sete representantes municipais da RMF (tratados como Grupo 1), dois representantes da Secretaria das Cidades (SCidades/Governo do Estado do Ceará), um da Secretaria da Fazenda (SEFAZ/Governo do Estado do Ceará) e um representante da Universidade do Parlamento da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (Unipace/ALCE), estes quatro foram considerados como Grupo 2. O Quadro 1 apresenta o detalhamento do perfil dos entrevistados.

Quadro 1.

Perfil dos Entrevistados

GRUPO	CÓDIGO	GÊNERO	FUNÇÃO	CIDADE
1	E4	F	Presidente da Agência de Desenvolvimento	Caucaia (CAU)
	E5	M	Secretário de Governo	São Luís do Curu (SLC)
	E6	M	Fiscal de Tributos	Itaitinga (ITA)
	E7	M	Assessor Técnico – Coordenador PASFOR	Fortaleza (FOR)
	E8	M	Coordenador da Defesa Civil	Maranguape (MRG)
	E9	F	Assessora Especial de Gestão de Projetos e Convênios	Maracanaú (MRC)
	E11	M	Secretário Executivo da Secretaria de Planejamento, Gestão e Administração	São Gonçalo do Amarante (SGA)
2	E1	M	Secretário Executivo da SCidades	Estado do Ceará
	E2	M	Conselheiro da SCidades	
	E3	M	Conselheiro da Unipace/ALCE	
	E10	M	Auditor Fiscal da SEFAZ	

Fonte: Autores (2021).

Os procedimentos de análise das entrevistas partiram da transcrição dos áudios coletados. A técnica de análise foi a Análise dos Núcleos Sentido (ANS), proposta por Mendes (2007) e realizada em três etapas: (i) as leituras das transcrições das entrevistas; (ii) o recorte das ideias explícitas e implícitas (nesta etapa foram identificados os subtemas obtidos e classificados a partir dos discursos dos entrevistados); e, (iii) o agrupamento das subdimensões em sentidos mais amplos, ligados aos temas empíricos obtidos a partir da revisão da bibliografia e com base no agrupamento das perguntas dos roteiros das entrevistas.

Análises e discussão dos resultados

A discussão dos resultados da investigação está apresentada com base nas entrevistas e na revisão de literatura, se distribuindo nas duas dimensões da governança metropolitana que expusemos ao final da seção 2. A primeira dimensão trata da integração entre os municípios, a partir das subdimensões (i) fatores socioeconômicos, (ii) atividades econômicas desenvolvidas e (iii) nível de dependência da metrópole. Já a segunda dimensão aborda a caracterização da gestão da RMF, com ênfase nas subdimensões (i) relacionamento entre

os municípios, (ii) atendimento ao regramento jurídico, (iii) celebração de parcerias governamentais ou não-governamentais e (iv) participação da população. Estas duas dimensões são analisadas em direção a se compreender como se estabeleceu ao longo das décadas e se configurava — em 2021 — a governança metropolitana na RMF.

Dimensão 1 – A integração entre os municípios da RMF

Ao longo de 42 anos, foi se conformando a atual composição da RMF em 19 municípios, como apresentado na introdução e representado na Figura 1. Acerca do processo de configuração do espaço geográfico da RMF, Costa et al. (2015) argumentam que a evolução da composição da RMF mostrou-se, algumas vezes, contraditória à evidência ou tendência de conurbação, apesar da condição imposta pela Lei Complementar do Estado do Ceará – LCE n.º 18/1999. Além disso, os autores destacam que a configuração da RMF de 1986 (com apenas 6 municípios) apresentava, em 2015, uma taxa de urbanização (TU) de 97,55%, que é superior à obtida agrupando os 19 municípios atuais: TU em 96,2%. Isso revela que a ampliação da RMF, desde 1991, não entrou em sintonia com suas próprias diretrizes de expansão e admitiu municípios que ainda mantêm atividades predominantemente rurais, como: Pindoretama (TU de 60,38%) e Chorozinho (TU em 60,41%). Para Diógenes (2012), a existência de realidades socioeconômicas e espaciais se manifestam em diferentes níveis de integração e coesão metropolitana e faz com que a repartição dos benefícios da metropolização alcance de forma desigual os municípios da RMF.

Nas entrevistas conseguimos obter informações importantes para as análises quanto à dimensão integração e cada subdimensão. Com relação à subdimensão dos fatores socioeconômicos, as falas de E7, E4 e E9 indicaram que a maior integração ocorre com os municípios de Caucaia e Maracanaú por serem praticamente extensões da metrópole. No entanto, nossa análise, permite perceber que os demais entrevistados do Grupo 1 já consideram uma melhoria na integração socioeconômica da RMF. Porém, E10 relatou que uma das dificuldades de avanço e integração se deve aos modelos de transferência de recursos federais aos municípios: o Fundo de Participação dos Municípios (CF, Art. 159, I, b)² e a cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). O entrevistado considera que os dois são modelos ambíguos, e também não exigem esforços fiscais próprios dos municípios para obter recursos federais, seja por tentar melhorar o desempenho fiscal ou por tentar obter a cooperação intermunicipal na execução de recursos.

Quanto à subdimensão atividades econômicas desenvolvidas, verificamos, com base nas exposições dos entrevistados, que as principais atividades econômicas nos municípios da RMF referem-se destacadamente ao turismo e à indústria. Esta nossa análise mostra que estes setores conseguiram em uma década elevar sua posição na economia da RMF, uma vez que em Diógenes (2012) se indicava que estes setores cresciam de maneira expres-

2. O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional da União para os municípios, composto de 22,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), arrecadados pela União. A distribuição dos recursos é efetuada de acordo com o número de habitantes dos municípios (com base nos dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), onde são fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual que determinará o respectivo valor do repasse.

siva desde o início dos anos 2000. Nos municípios da RMF, essas atividades económicas estão agrupadas no polo industrial concentrado nos municípios de Maracanaú, Horizonte, Pacajus, Aquiraz, Caucaia e Eusébio; na implantação de novos equipamentos industriais no CIPP que anima a economia de São Gonçalo do Amarante; e na estruturação da economia de serviços, principalmente vinculados ao turismo e ao setor imobiliário, em Aquiraz, Eusébio, Caucaia e Fortaleza. Em nossa análise, observamos que os municípios com maior integração metropolitana são os dois com atividade industrial mais elevada: Maracanaú e Caucaia. Por fim, na subdimensão nível de dependência da metrópole, os relatos dos entrevistados, como E6, apontam que Fortaleza é o município referência para os demais municípios da RMF. De modo comum, é isso também o que se verifica em uma parte da literatura, quando Costa et al. (2015), Diógenes (2012) e Silva (2015) consideram que Fortaleza, por ser a capital do Estado, ainda assume o papel de cidade líder na dinâmica dos processos sociais, económicos, políticos e culturais da RMF, concentrando maiores investimentos no comparativo com qualquer município.

Esta afirmação somada às outras apontadas nesta subseção, revelam o desafio da realização de um arranjo de integração da RMF com municípios que se mostram distintos nos aspetos socioeconómicos, taxa de urbanização, atividades económicas desenvolvidas e dependência da metrópole. Porém, Paiva (2010) e Silva (2015) reclamam uma ponderação relevante e estimuladora acerca da questão da integração municípios-metrópole. Para estes autores, o modelo de metropolização centro-periferia coexiste com as novas dinâmicas metropolitanas, descentralização da atividade industrial, migração intraurbana, atividades económicas recentemente fortalecidas ligadas ao turismo e ao lazer, dentre outros fatores, que podem alterar as assimetrias das dinâmicas dos municípios da RMF. Nesta perspectiva, as análises nos conduziram a perceber que municípios como Caucaia, Maracanaú e, potencialmente, Eusébio, Horizonte e São Gonçalo do Amarante são cinco municípios com capacidade de reformarem e reforçarem a integração da RMF. Ademais, o Governo do Estado do Ceará tem um papel destacado para executar ações que atinjam a RMF de forma equilibrada e efetive um arranjo metropolitano mais integrados e menos assimétricos.

Dimensão 2 – A gestão metropolitana da RMF

A primeira entidade metropolitana responsável pelo planejamento, organização e tomada de decisão na RMF foi a Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (AUMEF), criada para tal fim pela LCE n.º 9.800/1973. A estrutura administrativa era compartilhada ainda com Conselho Deliberativo e pelo Conselho Consultivo. Silva (2015) afirma que, nesses três espaços de gestão da RMF, emergiram conflitos decorrentes do choque entre as diferentes esferas de governo e da redução de autonomia municipal ao longo dos anos. Com a promulgação da CF/88, a AUMEF e os conselhos perderam força, em virtude do direcionamento constitucional de fortalecimento dos municípios, e foram extintos pela Lei Estadual n.º 11.831/1991. A RMF ficou sem uma entidade exclusiva de gestão metropolitana por 8 anos, até que outro marco legal do sistema de gestão e governança foi estabelecido com a LCE n.º 18/1999. Esta lei criou o Conselho Deliberativo (CDM-RMF) e o Fundo de Desenvolvimento (FDM-RMF). Desse momento, destacamos a ausência de um Conselho Consultivo,

bem como a privação de participação da sociedade civil dentre os representantes diretos na composição do CDM-RMF.

O último marco legal significativo que instituiu um sistema amplo de gestão e governança da RMF foi a LCE n.º 180/2018. Essa lei regulamentou, no estado, o Estatuto da Metr pole. A LCE n.º 180/2018 dispôs sobre o programa de governança interfederativa e estabeleceu a seguinte estrutura de gestão para as RM do Estado do Ceará: (i) Instância Executiva; (ii) Instância Colegiada Deliberativa; (iii) Organiza o Técnico-consultiva; e (iv) Sistema Integrado de Aloca o de Recursos (SIAR). Observamos ainda que a SCidades aparece com um papel significativo, considerando que esta lei a aponta como órgão de assessoramento na tomada de decisões das instâncias executiva e deliberativa. Sobressai-se também deste último marco legal, a previsão da participa o da sociedade civil no conselho deliberativo e na organiza o pública técnico-consultiva. A Quadro 2 expõe uma evolu o da estrutura de gestão metropolitana da RMF.

Quadro 2.

Evolu o da estrutura de gestão e governança na RMF (1973–2021)

LEI ESTADUAL	ÓRGÃO EXECUTIVO	ÓRGÃO COLEGIADO		
		Deliberativo	Consultivo	PARTICIPA�O DA SOCIEDADE CIVIL
9.800/1973	AMUEF	Previsto	Previsto	Não prevista
18/1999	Não previsto	Previsto	Não previsto	Não prevista
180/2018	Instância Executiva	Previsto	Previsto	Prevista em ambos os conselhos

Fonte: Autores (2021).

Acerca da subdimensão relacionamento entre os municípios, os entrevistados dos Grupos 1 e 2 demonstraram a existência de tensões, conflitos e disputas entre os municípios da RMF causado pela ausência de coordena o da a o pública comum. Conforme relatou E4, “existe uma fragilidade muito grande na interlocu o entre os municípios (...)”. Para E8, “  necessária uma maior intera o entre os gestores na região metropolitana”. Em rela o a esta questão, Silva (2015) considera que, para ultrapassar a tradi o individualista percebida em nível metropolitano, será necessária a ado o de uma postura política de busca de integra o. Já na subdimensão atendimento ao regramento jurídico, notamos o desconhecimento ou o conhecimento parcial dos entrevistados do Grupo 1 acerca da normas e regulamentos que tratam da gestão da RMF, como: a representa o do município nas instâncias executiva e colegiada deliberativa; a situa o da elabora o do PDUI-RMF; e, a confec o do SIAR. Este   o contexto presente na fala de E11 expondo que “(...) não tenho conhecimento disso (...) louvo a ideia (...) todos queremos participar”. Por sua vez, verificamos que esta questão não tem causa exclusiva em uma desaten o ou negligência dos representantes municipais. Ao analisarmos as entrevistas do Grupo 2, verificamos que os representantes das Secretarias Estaduais relacionadas   gestão das RM admitem uma lentidão na implanta o pelo governo estadual de algumas a es em prol da melhor gestão

e institucionalização da RMF. Também com os entrevistados do Grupo 2 identificamos que o Estatuto da Metrópole não ser bem divulgado foi uma das causas para a dificuldade de conhecimento da legislação, e conseqüente baixo envolvimento dos representantes municipais na gestão da RMF.

No que concerne à subdimensão celebração de parcerias, por um lado E1 menciona uma Parceria Público-Privada (PPP) vinculada à FPIC saneamento básico para a RMF como uma parceria exitosa: “(...) essa PPP da Dessal, usina de dessalinização, é um caso de sucesso” (E1). Por outro lado, os entrevistados E9 e E1 relataram que formalizar esse tipo de parceria não é algo simples. Nesta perspectiva Klink (2009) expõe que a celebração de convênios, contratos de gestão, entre outros exemplos, são arranjos relevantes, mas que ainda necessitam de mais aprofundamentos para sua eficácia na governança metropolitana. Encerrando as análises, trataremos da subdimensão participação da população. Constatamos nos discursos dos entrevistados que ainda não houve uma participação sistemática da sociedade civil nos espaços de colegiado deliberativo e consultivo, e até mesmo na elaboração do PDUI-RMF. Este é o fator mais frágil verificado em todas as respostas, seja qual for a dimensão analisada. Isto deve ser lamentado, pois a questão da participação popular nas decisões e no controle da governança poderá proporcionar uma execução eficiente de programas governamentais, uma vez que será possível investir de forma prioritária nos problemas indicados pelos moradores dos municípios (Jacobi, 2002; Santin & Freitas, 2003). Finalizando e sumarizando, do ponto de vista da gestão metropolitana encontrada na RMF, percebemos que ela vai precisamente ao encontro do que escreveu Marguti & D’Almeida (2018). Segundo estes autores, as RM deveriam possuir a autonomia necessária e o ambiente compartilhado interfederativo adequado, de modo a garantir igualdade de condições de decisão de todos os entes federados que a compõem, para promover um desenvolvimento compartilhado, em que o interesse comum estaria suficientemente representado.

Considerações finais

Este artigo buscou compreender “como ocorreu a evolução da integração entre os municípios e das estruturas de governança ao longo da história da RMF para confrontar os desafios do gerenciamento das questões metropolitanas”. Notamos que a inclusão de municípios sem características metropolitanas dentre aqueles que passaram a compor a RMF ao longo dos anos, amplia o desafio da integração socioeconômica do território e de alcançar a cooperação entre municípios assimétricos. Outrossim, apesar do reposicionamento de alguns municípios, verificamos ainda a dependência da maioria deles em relação aos serviços concentrados em Fortaleza, como saúde, transporte, emprego, dentre outros. Além disso, percebemos a existência de tensões, conflitos e disputas no relacionamento entre os municípios pelo facto deles apresentarem necessidades econômicas e sociais distintas e desequilibradas e pela ausência de coordenação metropolitana. Dentre as razões identificadas para tal, encontram-se desde falhas na comunicação a partir do Governo do Estado, passando pela instável inter-relação entre as esferas de governo, as descontinuidades de gestões municipais e federal. Sobre os aspectos da governança metropolitana amparada na participação da sociedade civil na tomada de decisão da RMF, percebeu-se que muitas

ações ocorrem sem que a população seja consultada sobre as suas necessidades, mesmo já estando prevista sua participação nos órgãos colegiados.

Acerca das limitações da pesquisa, tivemos dificuldade para a realização de entrevistas em alguns municípios da RMF. Diante disso, já indicando a agenda e os apontamentos de pesquisas futuras, sugerimos que novas pesquisas sejam realizadas para contemplar os municípios não entrevistados neste estudo e, também, estudos sobre a real eficácia de formalização de parcerias firmadas na prestação de serviços públicos metropolitanos. Finalmente, tem-se que argumentação e análise foram construídas a partir da percepção dos próprios gestores da RMF, fazendo um confronto a partir da reflexão prática e validação com a teoria vinculada à governança metropolitana e ao marco legal instituído. Isso permite que os resultados da investigação possam dialogar próximo da prática e de poder proporcionar melhor alinhamento entre as necessidades da implementação da governança metropolitana e a melhor gestão dos projetos vinculados às FPIC da RMF.

Agradecimentos

Os autores agradecem às instituições que proporcionaram a realização da investigação que resultou neste trabalho. Os apoiadores com financiamento ou suporte à investigação foram o Programa de Pós-graduação em Administração da Universidade Estadual do Ceará (PPGA/UECE, Brasil), a Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da Universidade Federal do Cariri (PRPI/UFCA, Brasil), o Conselho Nacional de e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brasil) e o Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal).

Referências

- Brito, F. (2015). O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. *Estudos Avançados*, 20(57), 221-236. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000200017>.
- Costa, M. A., et al. (2015). *Relatório de pesquisa. Caracterização e Quadros de Análise Comparativa Da Governança Metropolitana no Brasil. Arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1): Região Metropolitana de Fortaleza*. Rio de Janeiro, Ipea.
- Costa, M. C. L., & Amora, Z. B. (2015). Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade à metrópole. In M. C. L. Costa, & R. Pequeno (Eds.). *Fortaleza: Transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Letra Capital / Observatório das Metrópoles.
- Diógenes, B H. N. (2012). *Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo. <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/8240>.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>.
- Garson, S. (2009). *Regiões metropolitanas: Por que não cooperam?* Rio de Janeiro, Letra Capital.
- Heinelt, H., & Kübler, D. (2004). *Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy, and the dynamics of place*. New York, Routledge.
- Henderson, J. V. (2002). Urbanization in developing countries. *The World Bank Research Observer*, 17(1), 89-112. <https://doi.org/10.1093/wbro/17.1.89>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2018). *Produto Interno Bruto dos municípios. Séries históricas*. Rio de Janeiro, IBGE. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=series-historicas>.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2019). *Estimativas 2019 população regiões metropolitanas - Excel*. Rio de Janeiro, Agência IBGE Notícias. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-detalle-de-midia.html?view=mediaibge&catid=2103&id=3109>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2021). *Composição das RMs, RIDEs e Aglomerações Urbanas - Excel*. Rio de Janeiro, IBGE. <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto>
- Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. (2018). *Panorama socioeconômico das regiões metropolitanas cearenses*. Fortaleza, IPECE. <https://www.ipece.ce.gov.br/>
- Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE. (2019). *Ceará em mapas*. Fortaleza, IPECE. <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/125x.htm>.
- Jacobi, P. R. (2002). Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadã. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3), 443-454. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232002000300005>.
- Klink, J. (2009). Regionalismo e reestruturação urbana: Uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. *Educação*. 32(2), 217-226. <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/5524>
- Lefèvre, C. (2008). Democratic governability of metropolitan areas: International experiences and lessons for Latin American cities. In R. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. F. Güell (Eds.). *Governing the metropolis: Principles and cases*. Washington, Inter-American Development Bank.
- Marguti, B. O., & D’Almeida, C. H. C. B. (2018). Instrumentos de planejamento metropolitano: Adaptações e experimentações recentes. In B. O. Marguti, M. A. Costa, & C. B. Favara (Eds.). *Brasil metropolitano em foco: Desafios à Implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília, Ipea.
- Mendes, A. M. (2007). *Psicodinâmica do trabalho: teoria, método e pesquisa*. São Paulo, Casa Psi.
- Nascimento, D. C. D. (2018). *Ser-tão “metropolitano”: espacialidade e institucionalidade na Região Metropolitana do Cariri* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.
- Paiva, R. A. (2010). Turismo e metropolização na Região Metropolitana de Fortaleza. *Anais do 1 Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. Rio de Janeiro, ENANPARQ.
- Pereira, A. Q., & Nogueira, C. M. L. (2015). Bem-estar urbano na Região Metropolitana de Fortaleza. In M. C. L. Costa, & R. Pequeno (Eds.). *Fortaleza: Transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.
- Ribeiro, L. C. Q., Santos Júnior, O. D., & Rodrigues, J. M. (2015). *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- Santin, J. R., & Freitas, F. S. (2003). O Estatuto da cidade e a gestão democrática municipal. *Revista Interesse Público*, 5(21). https://www.researchgate.net/publication/43694068_O_estatuto_da_cidade_e_a_gestao_democratica_municipal.
- Silva, J.B. (2015). Governança metropolitana em Fortaleza. In M. C. L. Costa, & R. Pequeno. (Eds). *Fortaleza: Transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrôpoles.
- Silva, F. R. M., & Nascimento, D. C. (2020). Funções públicas de interesse comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. *Redes*, 25(3), 1096-1122. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15246>.
- Stratmann, B. (2011). Megacities: Globalization, metropolization, and sustainability. *Journal of Developing Societies*, 27 (3-4), 229-259. <https://doi.org/10.1177/0169796X110270402>.
- Tsukumo, I. T. L., et al. (2013). Região Metropolitana de Fortaleza: Desafios para governança num contexto de instabilidade dos arranjos de gestão. In M. A. Costa, & I. T. .L. Tsukumo (Eds.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília, Ipea.

Governança e Coesão Territorial das Áreas e Regiões Metropolitanas: Os Desafios de Governança da Área Metropolitana de Lisboa

Filipe Ferreira¹

Introdução

Na atualidade, as áreas metropolitanas são responsáveis pela produção de quase 70% do PIB total da União Europeia (Cotella, 2021, p. 10). Em todo o mundo, a dimensão metropolitana está começando a ganhar força e os atores europeus reconhecem, pelo menos parcialmente, o papel crucial que as áreas metropolitanas podem ter na prestação de melhores políticas públicas e serviços para todos. Por mais de uma década, esses atores têm sido um importante motor para o reconhecimento mais forte da governança das áreas metropolitanas em todo o continente.

Este reconhecimento da importância da dimensão metropolitana teve expressão no estudo ESPON METRO — O papel e as perspectivas futuras da Política de Coesão no planeamento das Áreas Metropolitanas e Cidades —, desenvolvido pelo Observatório em Rede do Ordenamento do Território Europeu que teve como objetivo analisar e comparar o papel da Política de Coesão no processo de planeamento e implementação de políticas metropolitanas. A investigação visa evidenciar como as Áreas Metropolitanas podem contribuir para atingir objetivos específicos da Política de Coesão através das suas políticas, aconselhando sobre como a Política de Coesão os deve ter em conta (Cotella et al., 2021).

Deriva deste estudo a não existência de um modelo único para governar grandes espaços metropolitanos e afere da existência de uma variedade de modelos existentes na Europa.

¹ Doutor em Administração Pública na especialidade em Administração e Políticas Públicas. Secretário Metropolitano na Área Metropolitana de Lisboa. Principais áreas de interesse são o planeamento territorial, as políticas públicas territoriais, as oportunidades de financiamento, a gestão de instrumentos territoriais comunitários, a formação, o desenvolvimento económico e a contratação pública. E-mail: filipe.ferreira@aml.pt

As áreas metropolitanas são muito diversas devido aos seus diferentes arranjos administrativos, territoriais e políticos, e isso se reflete bem no grupo de interessados do ESPON METRO (Cotella, 2021, p. 7).

Neste contexto, e no enquadramento da Conferência Internacional ISCSP – UFCA “Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal, abordaremos o modelo de governança metropolitano de Lisboa e iremos explicar a existência de quatro desafios de governança.

A não existência de um modelo único europeu de gestão e organização dos territórios metropolitanos torna assim, ainda mais premente, a análise e perspetivação da realidade da governação metropolitana de Lisboa bem como a conceptualização de um conjunto de desafios que são eles próprios linhas de uma agenda investigativa que está em linha com o aumento da dimensão metropolitana no mundo e na Europa.

Este artigo incidirá inicialmente no referencial político-administrativo metropolitano em Portugal, salientando-se a evolução dos modelos de administração regional e a atual sedimentação orgânica das Áreas Metropolitana em Portugal. De seguida iremos versar acerca dos quatro desafios da governação metropolitana identificados e concluiremos acerca da relevância e pertinência societal e científica da investigação aprofundada acerca da problemática em apreço.

O referencial político-administrativo metropolitano em Portugal

Num contexto de referenciação do contexto político-administrativo nacional, Seixas, Caeiro, Oliveira, Avelino, Alves, Ferreira & Dias (2018) salientam que a análise histórica da evolução dos modelos de administração regional incidiu sobre o período que vai desde a Constituição de 1822 até à atualidade, e evidenciou dois grandes momentos: i) um caracterizado por um contexto de consolidação do Estado-nação, num quadro de coesão nacional e ultramarina; e ii) outro que tem na sua base a reforma do Estado-moderno, no quadro da democracia e da governança europeia. Concluiu-se a existência de dois modelos de divisão territorial alternativos, o modelo das Sub-regiões [Comarcas; Distritos; e Áreas Metropolitanas (AM) e Comunidades Intermunicipais (CIM)]; e o modelo das Regiões (Províncias; Regiões de Planeamento; e Regiões-Plano), que têm disputado entre si a instituição de uma única entidade supramunicipal entre a administração central e os municípios.

Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p. 9) referem que as reformas administrativas de 2013 agregaram autarquias locais para criar vinte e uma novas Comunidades Intermunicipais e confirmar as duas áreas metropolitanas anteriores, sendo a área metropolitana de Lisboa uma delas (a outra é o Porto). Os mesmos autores referem ainda que a devolução de poderes às autarquias após a Revolução de Abril de 1974 e a constituição de entidades intermunicipais pretendia aprofundar o processo de descentralização administrativa em Portugal. No entanto, teve também o efeito de criar um quadro de governação mais complexo na área metropolitana de Lisboa, devido à sobreposição do âmbito de intervenção e à multiplicidade de atores sem um fórum comum para discutir e articular estratégias.

Seixas, Caeiro, Oliveira, Avelino, Alves, Ferreira & Dias (2018) salientam que os modelos jurídico-administrativos das AM e CIM foram analisados em função dos diplomas que se

foram sucedendo desde a criação destas entidades. A evolução de tais modelos evidenciou que o associativismo intermunicipal foi a alternativa adotada a um processo de regionalização; a tendente atribuição de competências de âmbito estratégico enfatizando um papel de coordenação, planeamento e gestão do território no âmbito da programação europeia; uma estrutura cada vez mais técnico-administrativa com menor autonomia e legitimidade política; e um financiamento escasso que se manteve inalterado desde o primeiro diploma.

Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p 18) ao enfocarem na Entidade Intermunicipal Área Metropolitana de Lisboa afirmam que esta é formada por 18 autarquias, que correspondem também à região NUTS2 Lisboa e que os órgãos constitutivos da região metropolitana são o Conselho Metropolitano, a Comissão Executiva Metropolitana e o Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano. O Conselho Metropolitano é o órgão deliberativo da região metropolitana e é formado pelos prefeitos das autarquias da região. No caso da área metropolitana de Lisboa, os autarcas de cada um dos 18 municípios integram o Conselho e elegem entre si o Presidente e dois Vice-Presidentes. A Comissão Executiva Metropolitana é o órgão executivo da área metropolitana de Lisboa e é composta por um primeiro secretário e quatro secretários metropolitanos. O Conselho Estratégico de Desenvolvimento Metropolitano é um órgão consultivo que apoia o processo decisório dos demais órgãos da região metropolitana sendo composto por representantes de instituições, entidades e organizações da região metropolitana.

Desafio 1 – Da articulação entre a área metropolitana de Lisboa e a sua Área Urbana Funcional (AUF)

Dijkstra, Poelman & Veneri (2019) descreveram o método UE-OCDE para definir áreas urbanas funcionais (AUF) e definiram operacionalmente que aquelas são compostas por uma cidade e sua zona pendular e abrangem a extensão económica e funcional das cidades com base nos movimentos diários das pessoas

Tendo por base a metodologia UE-OCDE referenciada, autores como Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p. 12) referem que quase 3 milhões de pessoas vivem na Área Urbana Funcional de Lisboa, que é ligeiramente maior do que a área metropolitana e que a cidade-núcleo de Lisboa representa cerca de 17% da FUA de Lisboa.

Já Cotella et al. (2021) salientam que, em alguns casos, a classificação de Áreas Urbanas Funcionais UE-OCDE não é capaz de compreender plenamente as nuances nacionais e locais e que por isso é necessário um esforço adicional de pesquisa para avaliar criticamente o real ajuste dessa metodologia e da classificação resultante com o fenómeno metropolitano, para então explorar seu refinamento e adaptação dependentes do contexto.

Não obstante as dificuldades metodológicas de definição precisa de Áreas Urbanas Funcionais, já em 2015, a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da AML (AML, 2015, p. 26) salientava que a distinção entre área metropolitana e região metropolitana não é meramente administrativa, e prende-se com razões de ordem funcional e com o exercício de hierarquias de influência e polarização territorial.

AML (2015, p. 26) refere expressamente que enquanto a área metropolitana corresponde à zona de impacto direto da influência da cidade em torno da qual se desenvolve (bacia de emprego e sistema de transportes associada), e normalmente, corresponde à NUTS III que

se estrutura em torno dessa cidade, a região metropolitana alarga-se aos territórios que ainda se encontram sob a influência da cidade central, embora com articulações progressivamente mais fracas à medida que aumenta o raio de distância face a essa cidade central, e normalmente corresponde a uma combinação de NUTS III ou NUTS II em torno da cidade central.

Neste contexto referenciamos novamente a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da AML 2014-202 (AML, 2015, p.26) que já então salientava que a existência de zonas de articulação funcional polarizadas por Lisboa, em territórios adjacentes às NUTS III da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, que recomendariam a interpretação extensível da região metropolitana de Lisboa às NUTS III do Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo, enquanto coroas residenciais, industriais, logísticas e agrícolas de Lisboa.

A existência de um *gap* territorial entre a unidade político-administrativa de referência e a Área Urbana Funcional levanta questões de articulação e coordenação de políticas públicas, em particular em áreas como as políticas de mobilidade e de emprego, interdependentes entre si e essenciais para um explanar virtuoso das funções metropolitanas. Estas funções metropolitanas são elas próprias associadas a uma respetiva Área Urbana Funcional e têm de ser capazes de mobilizar atores num referencial multinível e multi-escala, capazes de ganhos de escala de maximizar a função eficiência.

Desafio 2 – Da coordenação entre as política públicas, os atores metropolitanos e o(s) território(s)

Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p.19) salientam que a devolução de competências às autarquias locais e a constituição de entidades intermunicipais pretendeu aprofundar o processo de descentralização administrativa em Portugal, observando os princípios da subsidiariedade, complementaridade, prossecução do interesse público e proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade dos poderes do Estado. No entanto, o caso particular da AML e da CCDR-LVT cria alguma perplexidade devido à divisão entre planeamento regional e política de coesão. Concretamente, a CCDR-LVT tem responsabilidades pelo ordenamento do território em quatro NUTS₃ (Área Metropolitana de Lisboa, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo), enquanto apenas controla o financiamento regional na área metropolitana de Lisboa, criando disfuncionalidades na estrutura de governação e dificultando a plena articulação do ordenamento do território com o desenvolvimento regional.

No estudo ESPON METRO foram identificadas diversas instituições que intervêm no território da área metropolitana de Lisboa, incluindo a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa (CCDR-LVT) e os municípios, com importantes competências a nível local. Recentemente, a AML ganhou responsabilidade nos sistemas de transporte e mobilidade na área. Além disso, importantes direções regionais (saúde e educação), parcerias intermunicipais (resíduos e água) e associações (desenvolvimento local) participam e influenciam as estratégias e planos de desenvolvimento metropolitano de Lisboa.

Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p.20) referem que sobreposição do âmbito de intervenção e a multiplicidade de atores sem um fórum comum de discussão e articulação de estratégias na área metropolitana de Lisboa tornam a estrutura

de governação mais difícil e complexa. Assim, a coordenação é um desafio relevante para a região metropolitana.

Neste contexto mobilizamos o entendimento de Seixas, Caeiro, Oliveira, Avelino, Alves, Ferreira & Dias (2018, p.59) que salientam que, num contexto de avaliação do processo de implementação do novo paradigma de desenvolvimento regional implica uma análise a vários níveis e identificam duas armadilhas:

1. A armadilha territorial – as várias tensões entre territórios (implicadas na necessária tradução dos instrumentos de governança multinível) influenciam a produção de políticas, implicando uma não necessária coincidência (*mismatching*) entre os territórios que deveriam ser financiados pela política regional e aqueles que efetivamente são;
2. A armadilha dos fundos – os documentos foram feitos em função dos fundos, mas a avaliação de tais documentos acabou por não ser feita em função da evidência de tais documentos (talvez por se ter percebido alguns dos problemas do processo) mas sim grandemente em função da “fexização” dos fundos comunitários.

A fragmentação de referenciais diferenciados que se sobrepõem a territórios gera fenómenos de disfunção territorial a que as particularidades da AML apenas vêm aprofundar. Neste sentido importa conceptualizar caminhos de racionalidade e de construção sistémica que sustentem um novo referencial de governação metropolitana.

Desafio 3 – Da implementação da Estratégia Regional AML2030

A Estratégia Regional de Lisboa AML 2030 (2020) foi elaborada em estreita cooperação entre a Área Metropolitana de Lisboa a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa (CCDR-LVT) e teve como objetivos: (i) Definir a estratégia de desenvolvimento regional da AML para a década; (ii) Definir o quadro estratégico regional de referência para os programas e instrumentos a executar no âmbito da Política de Coesão 2021-2027; (iii) Criar condições para uma governação multinível e integrada das políticas públicas no território AML; (iv) Orientar a lógica de afetação de investimentos públicos da administração local e central nas grandes prioridades definidas nesta estratégia; (v) Promover caminhos para respostas adequadas às diferenças territoriais e setoriais existentes no seio da AML e (vi) Promover a governança metropolitana, assente no envolvimento dos atores estratégicos regionais, dos setores público, privado e associativo.

Salienta-se ainda que a matriz estratégica foi estruturada a partir de cinco domínios prioritários de desenvolvimento metropolitano, designadamente: Quatro domínios de natureza temática (inovação e competitividade; sustentabilidade ambiental e alimentar e mitigação de riscos naturais; coesão social e sustentabilidade demográfica; mobilidade e conectividade sustentável) e um domínio de âmbito territorial (desenvolvimento urbano e mudança transformadora).

A própria Estratégia Regional AML 2030 (2020, p.59) referencia que este leque de domínios e os respetivos subdomínios que os compõem, identificam o conjunto de políticas públicas setoriais e de base territorial indispensáveis para promover as dinâmicas económicas

e sociais. Neste contexto apresenta-se-nos como um desafio da governança metropolitana a capacidade de interação com todos os atores, públicos e privados, de diversas escalas de forma que os domínios da Estratégia possam ser implementados e aquela se possa assumir como o verdadeiro referencial de política pública que territorializa as políticas na região.

Esta preocupação já se encontra expressa na própria Estratégia Regional AML 2030 (2020, p. 64) onde um dos quatro princípios de atuação daquela, a Integração de políticas e atores – referencia que o modelo adotado, embora partindo de perspetivas por vezes setoriais não deixa de afirmar a necessidade de promover abordagens integradas, quer de âmbito territorial e com forte sensibilidade às necessidades/capacidades/recursos específicos de cada comunidade, quer ao nível da atuação dos atores públicos, afirmando a necessidade de uma intervenção pública multinível com forte coerência vertical (Estado central – poder local) e horizontal (entre as autarquias, os setores), bem como multiator (atores públicos e atores privados e associativos).

Concatenando, neste contexto de perspetivação dos problemas de governação na AML já a Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 (2019) referencia como potenciais fatores de bloqueio a um harmonioso processo de governo e governança regionais a existência de dessincronias entre a organização política do Estado e o quadro de competências de cada nível, a geografia programática desfasada da geografia da organização do Estado, a existência de um *gap* de expectativas entre os resultados esperados para a escala NUTS III e a natureza intermunicipal da estruturas político-administrativas e a existência de debilidades de legitimidade institucional na coordenação regional de políticas.

Neste sentido, as dificuldades de implementação da Estratégia Regional AML 2030 encontra-se em linha com os fatores de bloqueio identificados por AD&C (2019) e assume-se assim com um desafio central para a governança metropolitana.

Desafio 4 – A governação dos fundos comunitários na AML

Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p.56) referem que o modelo de governação do Portugal 2020, tal como os anteriores ciclos de programação da UE em Portugal, revela-se muito centralizado, apesar da posição da UE para um modelo de governação da política de coesão mais descentralizado, embora este último período de programação (2014-2020) tenha trazido algumas mudanças a favor da descentralização com a introdução de Investimentos Territoriais Integrados (ITI), Desenvolvimento Local Liderado pela Comunidade (Desenvolvimento Local) e o Artigo 7 do FEDER (Desenvolvimento Urbano).

Neste contexto, Ferreira & Seixas (2017, p. 496) referem que o novo quadro comunitário e político-administrativo nacional evidencia uma política de territorialização das políticas públicas, mas que tem de ser implementada em função de instrumentos de desenvolvimentos muito específicos.

Passando para um referencial de implementação de fundos comunitários a nível metropolitano, Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p. 56) salientam que a Área Metropolitana de Lisboa tem cada vez mais relevância na governação da política de coesão da área metropolitana, tornando-se um ator central sustentado pelas 18 autarquias locais embora a entidade intermunicipal AML não tenha um papel formal no desenho e

gestão dos programas operacionais nacionais/temáticos que financiam várias intervenções na área metropolitana, principalmente nas áreas económica e empresarial e na formação.

No entanto, a instituição da Área Metropolitana de Lisboa (AML) é um órgão intermédio de gestão do Programa Operacional Regional de Lisboa que é coordenado pela CCDR-LVT. Neste contexto a AML implementou o Pacto pelo Desenvolvimento e Coesão Territorial e é responsável pelo Investimento Territorial Integrado (ITI) na área metropolitana, implementando a estratégia, definindo prioridades, aprovando projetos e investimentos.

Novamente Vale, Costa, Queirós, Costa, Ribeiro, Silver & Ferreira (2021, p. 33) salientam que embora a AML e a CCDR-LVT sejam duas entidades distintas com mandatos distintos, a primeira surgindo “de baixo” (autoridades locais) e a segunda originando-se de uma iniciativa “top-down” (Estado), ambas atuam no mesmo território. Neste sentido, o POR Lisboa é obviamente um instrumento fundamental, não só porque o âmbito geográfico coincide com a área metropolitana de Lisboa, mas também porque parte do POR Lisboa está relacionado com o ITI de Lisboa.

Estas sobreposições territoriais colocam problemas de governação que a atual arquitetura de governação dos fundos comunitários em Portugal assenta numa lógica de gestão global alicerçada nas NUTS2 é incapaz de debelar. Em situações com as das NUTS AML e Algarve em que existe uma similitude territorial entre NUTS 2 e NUTS3, esta própria arquitetura faz sobressair lógicas de competição interinstitucional que são agravadas pela própria indefinição do modelo político-administrativo do estado português, salientando-se aqui novamente as conclusões da Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 (2019) nomeadamente ao nível da existência de dessincronias entre a organização política do Estado e o quadro de competências de cada nível e da geografia programática desfasada da geografia da organização do Estado.

Conclusões

A escala metropolitana é, na atualidade, cada vez mais relevante a nível global, europeu e nacional. O crescente peso das áreas metropolitanas incorpora em si mesmo um conjunto alargado de desafios territoriais e setoriais que, cada vez mais, importa abordar. Embora esta relevância esteja em crescendo, estudo como o ESPON METRO (2021) sugerem que não existem um modelo único de organização e de governação metropolitana, sendo por isso relevante o aumento do conhecimento científico acerca desta problemática.

Neste contexto, o modelo político-administrativo português que emana da Lei 75/2013 conceptualiza o *policy-making* metropolitano dentro de uma figura jurídica mais alargada que são as Entidades Intermunicipais, embora tendo as Áreas Metropolitanas um modelo de governação diferenciado.

Ao enforcarmos esta análise na Área Metropolitana de Lisboa identificamos quatro desafios à governação metropolitana em Lisboa. Estes desafios não podem ser entendidos de uma forma hermética e fechada. Todos eles estão interligados entre si e constituem o corpo dos grandes desafios da governança metropolitana.

A complexidade crescente da elaboração e implementação de políticas públicas em contextos sociais de levada exigência é hoje uma realidade. Por isso mesmo é absolutamente crítico que a academia acompanhe estes desafios, centrais para o desenvolvimento da pró-

pria região. Os desafios de governação são absolutamente críticos não só para a Entidade Intermunicipal Área Metropolitana de Lisboa, mas para todos os atores regionais e no fim da linha para os habitantes da região.

Referências

- AD&C (2019). *Avaliação da Operacionalização da Abordagem Territorial do Portugal 2020 no Contexto da Convergência e Coesão Territorial – Relatório Final*. Agência para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (AD&C), 22 de novembro de 2019.
- AML (2015). *Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa 2014-2020*, janeiro de 2015, AML.
- AML/CCDRLVT (2020). *Estratégia Regional de Lisboa AML 2030*, junho de 2020.
- Cotella, G. (2021), *TARGETED ANALYSIS – METRO: The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities, Synthesis report*, December 2021.
- Cotella, G., Brovarone, E., Berisha, E., Casavola, D., Pioletti, M., Demazière, C., Zaucha, J., Vale, M., Van Hamme, G. (2021), *TARGETED ANALYSIS - METRO The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities Final report*. December 2021
- Dijkstra, L., H. Poelman and P. Veneri (2019). “The EU-OECD definition of a functional urban area”, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2019/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d58cb34d-en>
- Ferreira, F. & Seixas, P. (2017). Portugal 2020 e o novo glossário do desenvolvimento territorial: territorialização ou neoinstitucionalização? *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9. 10.1590/2175-3369.009.003.a008.
- Seixas, P., Caeiro, J., Oliveira, A., Alves, M., Ferreira, F. & Dias, R. (2018). *Áreas Metropolitanas em Portugal – Avaliação do Processo e da Governança (Gov-M)*. 10.13140/RG.2.2.17590.65607
- Vale, M., Costa, E., Queirós, M., Costa, N., Ribeiro, A., Silver, K. & Ferreira, D. (2021). *TARGETED ANALYSIS – METRO: The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities, Annex V // Lisbon Metropolitan Area case study*, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território – ULisboa (Portugal).

Percalços Metropolitanos no Brasil: A Integração Metropolitana sob a Ótica de ex-Prefeitos no Cariri (Ceará, Brasil)

Diego Coelho do Nascimento¹

Daniel de Souza Rocha²

O Brasil teve o primeiro conjunto de regiões metropolitanas criado ainda na década de 1970 e, desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, vivencia um processo de criação de novas “regiões metropolitanas” a partir do repasse dessa incumbência aos estados da federação, conforme apontado na CF “§ 3.º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 1988).

Entretanto, devido à falta de critérios e regulamentação, persistiram e, até mesmo, aumentaram as lacunas referentes à organização, planejamento, gestão e caracterização das regiões metropolitanas, que favoreceu a criação de RM bastante heterogêneas. Muitas das atuais regiões metropolitanas não possuem características “metropolitanas” no aspecto socioespacial (unificação das manchas urbanas, elevados indicadores demográficos e econômicos, polarização e influência consolidada sobre uma rede de cidades, necessidade de articulação para resolver problemas compartilhados territorialmente, dentre outros) e, por conseguinte, não conseguem se consolidar política-institucionalmente e organizar e promover as denominadas Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC). Alguns autores denominam esse processo como “Metropolização Institucional”, ou seja, são regiões me-

¹ Doutor em Geografia. Professor efetivo na Universidade Federal do Cariri (UFCA). Líder do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS - UFCA). Bolsista de Produtividade da FUNCAP com atuação voltada à geografia urbana, planejamento urbano, territorial e metropolitano e desenvolvimento sustentável. E-mail: diego.coelho@ufca.edu.br

² Concludente do curso de Administração Pública e Gestão Social na Universidade Federal do Cariri (UFCA). Bolsista de Iniciação Científica no Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (LAURBS – UFCA) e no Laboratório de Estudos em Violência e Segurança Pública (LEVIS). E-mail: danieldesouzarochadaniel@gmail.com

tropolitanas criadas com interesses políticos sob a perspectiva do desenvolvimento regional, mas distantes do real propósito de organizar uma mesma unidade socioeconômica e resolver demandas de modo integrado (Firkowski, 2012).

Essa realidade ganhou um pouco mais de ordenamento a partir das diretrizes constantes no denominado Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), porém algumas lacunas importantes ao tratamento da questão metropolitana ainda persistem. Conceitualmente, uma região metropolitana é um conjunto de municípios que fazem limite político-administrativo entre si e compartilham a mesma unidade socioeconômica e onde há o adensamento e fusão urbana a partir do processo denominado conurbação e, por conta disso, necessitam de articulação para resolução de questões em comum por meio de políticas públicas integradas voltadas à questão metropolitana.

O estado do Ceará é uma das 26 unidades federativas do Brasil, localiza-se na região nordeste e, de acordo com as últimas estimativas, possui 9.240.580 habitantes e destes mais de cinco milhões estão localizados nas regiões metropolitanas cearenses. O Ceará possui três RM: Fortaleza (capital), que reúne uma população estimada em mais de 4 milhões de habitantes em 19 municípios; Cariri, que reúne uma população superior a 650 mil pessoas e é composta por nove municípios; e, Sobral, com uma população estimada em mais de 500 mil habitantes e é composta por 18 municípios.

Aqui, trataremos apenas da Região Metropolitana do Cariri (RM Cariri), instituída em 2009 pelo governo estadual, estabelecida através da Lei Complementar n.º 78, em 26 de junho de 2009, composta pelo município de Juazeiro do Norte e mais oito cidades, aos quais se destacam ainda Crato e Barbalha que juntos formam o aglomerado urbano denominado de Crajubar. A Região Metropolitana do Cariri surge, segundo a Secretaria das Cidades (CEARÁ, 2022), a partir da necessidade de reduzir as disparidades econômicas e sociais entre a capital e o interior, principalmente frente à expansão do desenvolvimento desigual do triângulo Crajubar.

O próprio contexto da criação da RM Cariri revela uma conturbada realidade melindrada pela desigualdade inter e intra-regionais corroborada por um complexo momento de crise. Segundo, Silva e Nascimento (2020), a criação de áreas ou regiões metropolitanas está relacionada à existência de uma unidade socioespacial que implicará na existência de problemáticas comuns que, por envolverem/impactarem a mais de um município circunscritos a RM, só podem ser solucionadas a partir da cooperação entre distintos entes federativos e territoriais por meio de serviços, políticas ou funções públicas de interesse comum.

Nesse sentido, o presente texto discute a importância do processo de integração metropolitana a partir da ótica dos atores político-institucionais de Juazeiro do Norte no período compreendido entre o período de 2009 e 2020. Assim, o objetivo estabelecido foi compreender como o processo de integração metropolitana de Juazeiro do Norte, principal município da RM Cariri, é percebido pelos atores político-institucionais a partir do discurso dos ex-prefeitos do município.

O estudo usou dados primários no que se refere à percepção dos ex-prefeitos que atuaram entre 2009 e 2020 na gestão municipal, colhidos por meio da aplicação de duas entrevistas estruturadas realizadas entre fevereiro e março do decorrente ano (2022), bem como de arcabouço documental utilizados para alicerçar as ações objetivadas. Esse período (2009-

2020) foi escolhido por ser posterior a criação da região metropolitana (2009) e, por isso, foi considerado. As atuais gestões municipais tiveram início em 2021 e, por serem muito recentes, não foram consideradas no estudo. A opção pela entrevista com ex-prefeitos de Juazeiro do Norte e não de todos os municípios dessa região metropolitana se deu por este município ser o mais importante demográfica e economicamente da RM Cariri, mas pretendemos ampliar as entrevistas em fase posterior da pesquisa.

Nesse sentido, as indagações: “Durante a sua gestão municipal, existiram tentativas de diálogo e planejamento conjunto com outros municípios da RM Cariri para a formulação de convênios, consórcios, acordos e/ou planejamentos territoriais? Caso não, quais os motivos da não consolidação dessas articulações e parcerias regionais?”; e, “A sua gestão em alguma medida contribuiu para essa articulação em prol da criação do aterro sanitário consorciado do Cariri? Caso não, qual a sua visão em relação à proposta do aterro sanitário consorciado do Cariri? Na sua opinião, qual o motivo do aterro ainda não ter sido construído?”, foram indagações que conduziram as reflexões explanadas no presente trabalho.

Assim, tendo em vista que os municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha vivenciam um fenômeno de conurbação, o que significa que essas cidades se fundem cada vez mais em relação aos seus espaços físicos e suas atividades econômicas/sociais/públicas. Foi indagado se houve tentativas de diálogo e planejamento conjunto com outros municípios da RM Cariri para a formulação de convênios, consórcios, acordos e/ou planejamentos territoriais na gestão municipal dos gestores.

Nesse sentido, outra indagação sugestiva dirigida aos ex-prefeitos do município foi relativa às articulações para a criação do aterro sanitário consorciado do Cariri, visto que há alguns anos as prefeituras da RM Cariri debatem e tentam gerar articulações para a criação dele, atendendo, assim, às exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Porém, dentre outras questões, o local onde esse aterro será destinado causou inúmeros dissensos. O que por si explica o facto desse aterro sanitário ainda não existir. Dito isso, foi posto o questionamento sobre se a gestão do respetivo ator em alguma medida contribuiu para essa articulação em prol da criação do aterro sanitário consorciado do Cariri e qual a sua conceção em relação à proposta do aterro sanitário consorciado do Cariri.

No Quadro 1 constam as perguntas e alguns trechos comentados pelos atores políticos abordados durante a análise da dimensão da integração sob a ótica dos ex-gestores municipais de Juazeiro do Norte.

Observou-se, desde a reflexão sobre o discurso dos atores estudados, que o principal motivo apontado para a não consolidação das articulações e parcerias regionais que possibilitam a efetivação da integração metropolitana é a falta de uma visão compartilhada entre os atores político-institucionais. Ou seja, a falta de articulação político-institucional é o principal motivo da falta de avanços na integração metropolitana, e que o executivo municipal é o principal ator responsável por essa articulação.

Dito isso, é importante destacar que esse é apenas um breve ensaio sobre o assunto e que não pretende, tampouco poderia satisfazer a carência sobre o assunto. Assim, é de suma importância o aprofundamento na análise dos resultados da presente pesquisa, bem como a realização de outras análises que possam estimular o desenvolvimento e conhecimento acerca da área. Sugere-se, portanto, que outros estudos possam ser realizados sob

a ótica da integração para um preciso diagnóstico dos problemas que interferem no seu desenvolvimento, sobretudo com atores de outros municípios da RM Cariri.

Vale ressaltar que, o presente trabalho é um desdobramento de um Projeto de Pesquisa maior realizado desde 2020 no âmbito do Laboratório de Estudos Urbanos, Políticas Públicas e Sustentabilidade (LAURBS), intitulado: “Planejamento Urbano e Territorial em Juazeiro do Norte – Ce: Repercussões e Inter-Relações na Região Metropolitana do Cariri”, financiado pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP) e pela Universidade Federal do Cariri, por meio da Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação (PRPI). Sua realização tem como objetivo central, analisar o processo de ordenamento e planejamento territorial do município de Juazeiro do Norte – CE no pós-Estatuto das Cidades (Lei n.º 10.257/2001) e as repercussões e inter-relações desse processo sobre a organização espacial e institucional da Região Metropolitana do Cariri.

Quadro 1.

Opinião dos ex-prefeitos de Juazeiro acerca do processo de integração urbana

PERGUNTAS	Durante a sua gestão municipal, existiram tentativas de diálogo e planejamento conjunto com outros municípios da RM Cariri para a formulação de convênios, consórcios, acordos e/ou planejamentos territoriais? Caso não, quais os motivos da não consolidação dessas articulações e parcerias regionais?	A sua gestão em alguma medida contribuiu para essa articulação em prol da criação do aterro sanitário consorciado do Cariri? Caso não, qual a sua visão em relação à proposta do aterro sanitário consorciado do Cariri? Na sua opinião, qual o motivo do aterro ainda não ter sido construído?
Gestor A	<p>“Nós temos por iniciativa do governo alguns consórcios, consórcio de saúde que abrange outras cidades também, mas a cidade de Juazeiro, Crato e Barbalha, sobretudo, elas são responsáveis por uma população superior a 2 milhões de habitantes eu acho que nós não deveríamos ter o isolamento, deveríamos ter um tratamento que pudesse o cidadão que morasse em Barbalha na hora que tivesse em Juazeiro e senti sua necessidade pudesse se tratar no Juazeiro.”</p> <p>“(…) Isso é um pensamento que eu já imaginava anteriormente, mas quando a gente chega lá dentro é tanta coisa para fazer que a gente termina por não lembrar.”</p>	<p>“Houve. Muito foi dito. Eu fui contra pela demora de como eu falei a pouco tempo de 10, 12 anos. Agora mais recente veio novamente com a promessa de que isso ia ter, ia acontecer. Lamentavelmente eu não conheço nenhum projeto que demore tanto tempo assim e tenha encerrado em solução. Então eu acho que tem faltado atenção. Vontade política deve ter, mas tem faltado atenção para esse projeto? Tem! E é um dos principais que a gente precisa, porque é inadmissível que em pleno século XXI que a gente padeça com as mesmas dificuldades de séculos XIX, sei lá quanto tempo.”</p>
Gestor B	<p>“Existia sim, a gente tentou consorciar para resolver algumas gestões. O exemplo mais interessante disso foi o consórcio da saúde.”</p> <p>“Essa questão da área da saúde é onde ele se dá melhor (...)”</p> <p>“Essas ações precisam ser planejadas, discutidas e planejadas, a gestão da saúde a gente tem uma troca de prestação de serviços bem importante.”</p> <p>“O Aterro Sanitário nós planejamos, nos reunimos e na parte de Juazeiro a gente atendia qualquer parte de proposta de encaminhamento, mas não resolvido porque toda vez que se definia um local aparecia algum obstáculo.”</p>	<p>“Nós fizemos várias reuniões e na hora de dar o encaminhamento, votar a solução do problema, a gente sempre estava a favor da solução que era proposta, mas tinha sempre alguém contrário.”</p> <p>“(…) se criava um empecilho ambiental, da questão do solo que iria contaminar o lençol freático e que ia ter uma coisa ou outra, mas sempre tinha um pretexto para fazer a confusão. Eu acho que muitas vezes era por gestão política (...)”</p> <p>“Na minha opinião são empreendimentos lucrativos (...). Eu não vi como o pessoal não conseguia pensar uma maneira de gestão compartilhada entre os municípios se fosse um empreendimento público.”</p>

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do LAURBS (2022).

Referências

- Brasil. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.
- Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em: 16 ago 2022.
- Brasil. Lei n. 13.089/2015. Institui o Estatuto da Metr pole, altera Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DOU, 2015.
- Ceará (Estado). Secretaria das Cidades do Estado Do Ceará – SCIDADES. *Região Metropolitana do Cariri*. Site da Secretaria das Cidades. Disponível em: <<https://www.cidades.ce.gov.br/regiao-metropolitana-do-cariri/>>. Acesso em: 26 de agosto de 2022.
- Firkowski, O. L. C. F. Porque as regiões metropolitanas no Brasil são regiões, mas não são metropolitanas. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Vol. 122, p. 19-38, 2012.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativa populacional Juazeiro do Norte, 2021*.
- Silva, Francisco Raniere Moreira da; Nascimento, Diego Coelho do. Fun es Públicas de Interesse Comum e Governança na Região Metropolitana do Cariri. *Redes*, [S.L.], v. 25, n. 3, p. 1096-1122, 28 set. 2020. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/15246>> Acesso em: 18 ago. 2022.

Desenvolvimento e Gestão da AML em Portugal e da RM Cariri e RMF no Brasil: O Olhar e a Voz do Poder Público

António Edmundo Ribeiro^a

Foram oradores do Painel 2 – Desenvolvimento e Gestão da AML em Portugal e da RM Cariri no Brasil; O olhar e a voz do poder público, João Martins (ISCSP-ULisboa) e Paulo Simões (Comunidade Intermunicipal do Oeste), e eu próprio, cabendo-me o papel de introduzir o tema e moderar o debate que se seguiu às apresentações.

O tema em presença, e cuja oportunidade de moderarmos o painel muito agradecemos, é certamente importante para todos os presentes; e é oportuno que a academia o discuta e aprofunde. Desde logo porque neste preciso momento existe uma breve tensão, em Portugal, entre poder local e poder central, em consequência de um processo descentralizador de competências que se iniciou em 2013, e agora ancorado em legislação-quadro de 2018¹. Uma vez mais, a discussão centra-se nos meios — sobretudo os financeiros — que acompanham as competências objeto de transferência e que, na visão de quem recebe as competências, são sempre insuficientes. Será assim, desde que há poder local democrático, parece-nos.

No atinente à governação multinível em Portugal, esta não está tão sedimentada quanto gostaríamos; nós somos um Estado centralista, mas com tradição municipalista. Já existiam municípios antes de haver Estado, como hoje o compreendemos. Os próprios monar-

1. Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais): https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2932&tabela=leis&ficha=1

^a Mestre em Ciência Política. Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal). Autor do livro *Governo Local, Conceitos, Estratégias e Práticas* (2021), premiado pela Associação Nacional das Assembleias Municipais. E-mail: aeribeiro@iscsp.ulisboa.pt

cas, nos seus reinados de construção do país territorial e do país político, e também mais tarde para a afirmação da independência face a Espanha, tiveram de asseverar o primado das comunidades locais, reconhecendo-lhes direitos, prerrogativas e privilégios. Já existiam muitas das comunidades que deram lugar aos municípios, antes mesmo da soberania nacional. A concessão dos forais régios às vilas e cidades são prova disso.

Mas, depois, ao nível regional nunca nos articulámos muito bem. A organização territorial por Distritos (à semelhança de França), nunca ganhou legitimidade política, pois os governadores distritais eram nomeados pelo governo central e as suas competências muito limitadas. Nunca tivemos, com exceção das ilhas (Região Autónoma da Madeira e dos Açores) regionalização política e temos apenas “regiões-plano” que não têm essa legitimidade maior e própria para as decisões políticas que advêm da eleição por sufrágio direto e universal. Na maior parte das vezes, a governação multinível ficou mais a dever-se à necessidade de articulação dos atores para se posicionarem como recetores de fundos europeus (que passaram a exigir planos estratégicos comuns ao nível das entidades intermunicipais, sobretudo com o QREN^[2]). Terá sido para reagir a esses estímulos, mais do que por vontade de partilhar poder ou encontrar novos palcos para o exercício partilhado e comprometido desse mesmo poder.

A nossa democracia é recente (1974) e a governação multinível afirma-se, sobretudo, nos “ecossistemas políticos” democráticos, exigindo também uma participação cidadã interessada e conhecedora. E, no presente, aquela tensão está avolumada porque o governo pensava fazer a regionalização, ou melhor, um referendo para a regionalização no curto prazo, mas, recentemente, o líder do principal partido da oposição enfatizou que era melhor aprofundar a descentralização em curso do que executar uma regionalização política num período conturbado que o país, a Europa e o Mundo estão a viver (pandemia Covid, guerra na Ucrânia, crise energética...). Portanto há também aqui um momento de tensão político-partidária sobre estes temas da regionalização e do aprofundamento da descentralização. É certo que a nossa tradição municipalista não tem impedido o país de se desenvolver, como o comprovam muitos dados comparativos.

Hoje somos um país já mais descentralizado do ponto de vista administrativo, atentas as competências que agora se encontram na esfera política local. Talvez não tanto do ponto de vista financeiro, comparativamente na União Europeia e mesmo na OCDE, em que nos apresentamos muito financeiramente centralizados. Não obstante — pasme-se — desde 2012 as autarquias locais têm excedente orçamental. Portanto, tem sobrado todos os anos dinheiro ao poder local para executar melhor as suas competências ou para exercer novas e acrescidas competências; e daí que haja quem veja nessa tensão uma vontade do poder central, mais deficitário em termos de finanças públicas, de eventualmente transferir competências sem os meios adequados, uma vez que está a fazê-lo para uma entidade que é excedentária do ponto de vista das finanças públicas^[3]. A execução orçamental deste mês (julho de 2022), mostrará, quando for apurada em definitivo, no subsetor da administração

2. O Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) constitui o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013.

3. O excedente orçamental embora se venha verificando desde 2012, não é igual em todos os municípios, havendo alguns, poucos, que não registam saldos positivos.

local um saldo positivo, entre as receitas e despesas de pelo menos quatro centenas de milhões de dólares⁴⁾.

Venho referindo (Governo Local, 2021), que a regionalização é um tema «atravessado» na afirmação da democracia portuguesa. Referendou-se em 1998 e foi reprovada. Daí para cá, são tímidos os passos de empoderamento das entidades subnacionais, mas supramunicipais. A recente alteração para o modelo de eleição indireta (pelos eleitos locais) do presidente e de um vice-presidente das CCDR⁵⁾, em 13 de outubro de 2020, foi um «degrau histórico» dessa caminhada; a descentralização de competências para as áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais é outro degrau, bem como a delegação de competências municipais nas entidades intermunicipais.

O processo é gradual. Não é por não termos regiões políticas que a governação multinível não pode e deve afirmar-se. Esta consiste na adoção de formas e modelos de administração pública descentralizada administrativa e financeiramente para os níveis regional e local, assente na subsidiariedade, na transparência e na participação dos atores públicos e não públicos com interesse ou responsabilidade sobre um território ou sobre uma determinada política pública. A gestão dos fundos europeus, sobretudo os destinados à coesão e ao desenvolvimento regional pressupõem esta *governance* multinível e constituirão um bom exemplo.

Há também uma segunda questão que não deixa de ser interessante: este mesmo quadro legal da descentralização, permite também - e de certa forma - a centralização de competências. Permite que os municípios (entidades com considerável atomização local; 308 para 10,2 milhões de habitantes e 92 mil km²)⁶⁾ possam transferir competências para um nível macro (supramunicipal) de gestão de políticas públicas, como o são as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais. Portanto há também, de certo modo, um processo centralizador em curso, com perda de competências dos municípios. E entende-se que assim seja, atenta a escala ótima que o exercício de certas competências invoca. A eficiência, a razoabilidade económica e a eficácia assim o exigem. Há uma escala adequada para o exercício de cada competência?! Muito provavelmente sim. Fica a questão para sobre ela pensarmos coletivamente.

Verdade que não se trata de uma centralização de competências que passam para órgãos e serviços da administração central, mas para as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas, ou seja, ainda na alçada da codecisão dos titulares de cargos políticos locais. Curiosamente, é no Título IV do RJALEI, dedicado à descentralização⁷⁾, e na Lei-quadro de descentralização (Lei n.º 50/2018), que este tema da delegação de competências pelos municípios nas entidades intermunicipais é igualmente estabelecido.

4. <https://www.dgo.gov.pt/execucaoorcamental/Paginas/Sintese-da-Execucao-Orcamental-Mensal.aspx?Ano=2022&Mes=Agosto>

5. Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional são serviços periféricos da administração direta do Estado, competindo-lhes a coordenação e a articulação de diversas políticas setoriais de âmbito regional. São 5: Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, cada uma correspondendo a uma NUT II.

6. Na administração autárquica portuguesa há ainda 3091 freguesias.

7. Art.º 116.º e seguintes.

Em Portugal tivemos um processo de empoderamento das entidades intermunicipais que começou em 1991^[8], com a criação legal das áreas metropolitanas. Estas são duas e de instituição imperativa em Portugal: a área metropolitana de Lisboa^[9] e a do Porto^[10]. É a lei que concretiza as áreas metropolitanas e estabelece quais os municípios que a integram. Registou-se depois, em 2003 e em 2008^[11], um aprofundamento, com a tentativa de criar comunidades urbanas e de reforçar as áreas metropolitanas, mas não obteve grande sucesso (chegava a designar como territórios metropolitanos alguns municípios do interior...).

O quadro legal das entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais) foi estabelecido definitivamente em 2013, com a aprovação do Regime Jurídico das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI). Há, desde então, novas competências a chegar a este nível intermédio de decisão. Não são regiões. Nem as áreas metropolitanas nem as comunidades intermunicipais são regiões político-administrativas. Não são porque ainda não as aprovámos por referendo como exige a Constituição^[12], daí também terem sido declaradas inconstitucionais^[13] muitas normas da proposta de Lei (que daria lugar ao RJALEI) porque tratava as comunidades intermunicipais como autarquias locais e o nosso princípio da tipicidade das autarquias locais (art.º 236, n.º 1, da Constituição), um princípio constitucional portanto, não permite que elas sejam designadas de autarquias locais, não obstante sejam pessoas coletivas territoriais com autonomia financeira, com legitimidade para o exercício de competências próprias ou delegadas.

As comunidades intermunicipais são de criação livre pelos municípios que se associam para a realização de fins comuns e descritos em anexo. Embora a lei preveja a possibilidade de saída de um município da sua comunidade intermunicipal, é difícil essa saída e tal não acontece na prática, uma vez que teria de se indemnizar também esta comunidade, pelos esforços financeiros com investimentos no município que pretendesse sair; para além de que o município teria de aderir a outra comunidade intermunicipal, atentas as competências próprias que estas exercem em rede, e que esse município não poderia dispensar.

Este painel de discussão debruçou-se, pois, sobre vários aspetos da governação multinível, comparando as realidades do Brasil e de Portugal. Deteve-se na eficiência das políticas públicas das entidades intermunicipais, nas questões do mapeamento dos investimentos — e da negociação eminentemente política dos mesmos — e, ainda, nos ajustamentos do território aos meios de financiamento das políticas públicas pela União Europeia, no caso de Portugal. Alguns dos municípios de Lisboa e Vale do Tejo articularam-se no atinente

8. Lei n.º 44/91, de 2 de agosto: <https://files.dre.pt/1s/1991/08/176a00/37843787.pdf>

9. <https://www.aml.pt/>. Área de 3 001 Km² e população residente aprox. 2 870 000 habitantes. Integra 18 municípios: Alcochete, Almada, Barreiro, Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sintra, Sesimbra, Setúbal e Vila Franca de Xira.

10. <http://portal.amp.pt/pt/>. Área de 2 040 Km² e população residente aprox. 1 700 000 habitantes. Integra 17 municípios: Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia.

11. Lei n.º 10/2003, de 13 de maio e Lei n.º 11/2003, de 13 de maio: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/10-2003-533575>; <https://files.dre.pt/1s/2003/05/110a00/30573065.pdf>

12. Constituição, art.º 256.º, n.º 1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.

13. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 296/2013: <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130296.html>

aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), de modo que pudessem obter taxas superiores de financiamento e vigentes para o Alentejo ou o Centro (regiões “menos desenvolvidas” ou com um PIB per capita inferior a 75% da média europeia)¹⁴. É o caso dos municípios da Comunidade Intermunicipal do Oeste. Também os municípios do sul de Lisboa, os da península de Setúbal, querem agora “sair” da influência da área metropolitana (mais concretamente da NUT II Lisboa e Vale do Tejo)¹⁵, para esse fim estratégico de receber maior taxa de cofinanciamento europeu, que é muito relevante, porque o financiamento público, como aqui disse o Filipe Ferreira em painel anterior, quase não existe, a não ser o derivado (ou alavancado) de fundos europeus. Praticamente toda a receita pública está alocada a despesa corrente ou para a gestão da dívida pública, sendo muito limitados os valores encaminhados para a despesa de capital ou de investimento (sobretudo na administração central, pois não é tanto assim na administração local, onde as despesas correntes rondam os 75% das despesas totais).

O Desenvolvimento Regional, sobretudo desde finais de séc. xx, implica sempre a ponderação dos territórios nas suas perspetivas económica, ambiental e social, mas também ambiental e, mais recentemente, na vertente da sustentabilidade¹⁶ das diversas políticas. Os atores presentes nos territórios, sejam públicos ou não, terão de ponderar todas essas vertentes e em todas as fases do agendamento, conceção, provisão, implementação e avaliação das políticas. E tal desiderato requer o reforço do papel do território enquanto fator de coordenação das várias políticas setoriais nas suas diversas fases, mas também de compromisso entre os interesses legítimos em presença. Essa coordenação não é isenta do “peso” político dos intervenientes, nem dos ciclos políticos (eleitorais). Em ano de eleições autárquicas, por exemplo, cresce o endividamento municipal e também a despesa de capital, com investimentos que se mostram importantes para o resultado do sufrágio.

A territorialização das políticas de desenvolvimento regional deverá ocorrer, preferencialmente numa abordagem *da base para o topo*, com as políticas a serem desenhadas localmente e tendo em conta a diferenciação cultural e as especificidades territoriais¹⁷. Mas o certo é que, estando o financiamento público dependente da União Europeia (UE), é esta quem fixa os macro objetivos. Presentemente a agenda está marcada pelas questões demográficas, inclusão social, inovação e transição digital, ação climática e sustentabilidade. São os temas basilares das políticas públicas, caso se deseje obter financiamento da UE¹⁸.

14. <https://www.adcoesao.pt/fundos/portugal-2020/portugal-2020-apresentacao/enquadramento/>

15. NUTS é o acrónimo de “Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos”, sistema hierárquico de divisão do território em regiões. Esta nomenclatura foi criada pelo Eurostat no início dos anos 1970, visando a harmonização das estatísticas dos vários países em termos de recolha, compilação e divulgação de estatísticas regionais. A nomenclatura subdivide-se em 3 níveis (NUTS I, NUTS II, NUTS III), definidos de acordo com critérios populacionais, administrativos e geográficos. Em 2015 entrou em vigor uma nova divisão regional em Portugal – NUTS 2013. Atualmente, os 308 municípios de Portugal agrupam-se em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I “(Fonte: Pordata).

16. <https://www.ods.pt/>

17. Ver, sobre a abordagem *top-down* e *bottom-up*, Dias & Seixas, 2019.

18. Os principais objetivos das políticas a prosseguir no Portugal 2020 (vigente de 2014 até ao fim de 2023), também já apontavam para: Estímulo à produção de bens e serviços transacionáveis; Incremento das exportações; Transferência de resultados do sistema científico para o tecido produtivo; Cumprimento da escolaridade obrigatória até aos 18 anos; Redução dos níveis de abandono escolar precoce; Integração das pessoas em risco de pobreza e combate à exclusão social; Promoção do desenvolvimento sustentável, numa ótica de eficiência no uso dos recursos; Reforço da

O painel debateu ainda outros desafios para a governação multinível, tendo sobressaído dois subtemas: o da participação pública nas entidades supramunicipais e o da recolha, tratamento e utilização dos dados fidedignos — e só estes — para apoio à decisão. João Martins debruçou-se sobre os desafios da participação dos atores da sociedade civil nas decisões estratégicas das autoridades metropolitanas. A participação dos interessados é complexa e entre nós fica quase sempre reservada aos atores institucionais e com “assento” por inerência nos órgãos de aconselhamento. A relativa dispersão, ou mesmo atomização dos órgãos do poder local (com 3091 assembleias de freguesia e 308 assembleias municipais) configura um quadro de participação cidadã facilitada^[19]. Já não será assim ao nível das entidades intermunicipais, pois nem todas as reuniões dos seus órgãos são públicas^[20] nem existe ainda essa prática da participação dos cidadãos, porventura por se tratar de entidades recentemente instituídas e para cujos titulares dos órgãos não há ainda eleição direta e universal.

Sobre a complexidade da participação, refira-se que o conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano é um órgão de natureza consultiva destinado ao apoio ao processo de decisão dos restantes órgãos da área metropolitana. É constituído por representantes das instituições, entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos, mas que, embora previsto na legislação de 2013, na área metropolitana do Porto ainda não funcionou validamente, parecendo ser uma fragilidade na participação e na governação multinível; e mesmo o de Lisboa, raramente reúne.

O Paulo Simões referiu ainda a dado momento que “o país não vive de conversa; um território vivo não vive de e-mails, vive de economia e de valor acrescentado” e que os atores institucionais reagem bem a estímulos e que essa é uma boa âncora para a cooperação política entre os representantes dos municípios, subjacente ao funcionamento das entidades intermunicipais.

Ou seja, penso ter retirado a conclusão acertada de que a entidade intermunicipal tem de oferecer vantagens que criem valor para os municípios que a integram. Só desse modo a cooperação será mais forte do que a natural competição entre municípios vizinhos. Só com firme compromisso dos parceiros institucionais e com legitimidade eleitoral, mas também com os *inputs* dos atores da sociedade civil, organizados associativamente ou mesmo individualmente, se poderão gizar boas estratégias de desenvolvimento supramunicipais, ou de solucionamento em rede (beneficiando da economia de escala) para os problemas transversais dos municípios agregados para esses fins múltiplos, dizemos nós.

Enquadramento^[21]

Áreas Metropolitanas

Uma área metropolitana é uma associação pública de municípios, imperativa por Lei, que estabelece o respetivo território. É, pois, uma entidade de criação legal e não decorre da

coesão territorial, particularmente nas cidades e em zonas de baixa densidade; e Racionalização, modernização e capacitação da Administração Pública.

19. <https://ceartransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR>

20. As reuniões da comissão executiva metropolitana não são públicas.

21. Com recurso aos portais das entidades respetivas e seguindo o nosso livro: Governo Local, Conceitos, Estratégias e Práticas, 2021: <https://silabo.pt/catalogo/gestao-organizacional/gestao-publica/livro/governo-local/>

vontade dos representantes dos municípios integrantes, como acontece nas comunidades intermunicipais. Através da Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, regularam-se as áreas metropolitanas e as comunidades urbanas, pois sempre se reconheceu, com objetividade, que certas áreas de atividade exigiriam uma rede supramunicipal – os transportes^[22], a proteção civil, o marketing territorial, entre outros. Mas foi já com o novo RJALEI de 2013, que estas entidades viram estabilizado o seu quadro de atribuições e de competências. Acresce que o nível metropolitano, enquanto nível subnacional da autoridade administrativa está a afirmar-se na Europa e no mundo, com o crescimento das cidades, cada vez mais procuradas pelos cidadãos.

Órgãos das áreas metropolitanas portuguesas:

- Conselho metropolitano (formado pelos presidentes de câmara) – órgão deliberativo;
- Comissão executiva metropolitana (primeiro-secretário metropolitano e 4 Secretários metropolitanos) – órgão executivo;
- Conselho estratégico para o desenvolvimento metropolitano (entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses metropolitanos) – órgão consultivo.
- Atribuições das áreas metropolitanas (art.º 67.º do RJALEI):
- Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana;
- Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano;
- Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN);
- Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano;
- Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos;
- Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.
- Cabe igualmente às áreas metropolitanas assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas:
- Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; Rede de equipamentos de saúde;
- Rede educativa e de formação profissional; Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; Segurança e proteção civil; Mobi-

22. Lei n.º 52/2015, de 9 de junho. Aprova o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros.

lidade e transportes; Redes de equipamentos públicos; Promoção do desenvolvimento económico e social; Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

- Cabe ainda às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.
- Cabe igualmente às áreas metropolitanas designar os representantes municipais em entidades públicas ou entidades empresariais sempre que tenham natureza metropolitana.

Comunidades Intermunicipais

São associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, nos termos do RJALEI^[23]. Constituem-se por contrato, nos termos previstos na lei civil. A lei não as classifica como autarquias, não obstante tenham atribuições e competência próprias, autonomia financeira, órgãos eleitos (ainda que indiretamente, sem sufrágio universal e direto, portanto) é um território delimitado para o exercício das suas competências.

Existem 21 comunidades intermunicipais (no continente), e cada uma corresponde territorial e estatisticamente a uma NUT III: Alentejo Central; Alentejo Litoral; Algarve; Alto Alentejo; Alto Minho; Alto Tâmega; Ave; Baixo Alentejo; Beira Baixa; Beiras e Serra da Estrela; Cávado; Douro; Lezíria do Tejo; Médio Tejo; Oeste; Região de Aveiro; Região de Coimbra; Região de Leiria; Tâmega e Sousa; Terras de Trás-os-Montes e Viseu Dão Lafões.

O quadro legal vigente obriga a um mínimo de cinco municípios e 85 mil habitantes.

São órgãos da comunidade intermunicipal:

- Assembleia intermunicipal (órgão deliberativo; membros eleitos pelas AM);
- Conselho intermunicipal (composto pelos presidentes de câmara municipal da área da CIM);
- Secretariado executivo intermunicipal (primeiro-secretário e até dois secretários executivos);
- Conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal (entidades e organizações com relevância e intervenção no domínio dos interesses intermunicipais).

No atinente às atribuições dispõe o art.º 81.º do RJALEI:

- i. As comunidades intermunicipais destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos:
 - a) Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
 - b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;

23. O Regime Jurídico do Associativismo Municipal fora primeiramente estabelecido na Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto (revogando as Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, de 13 de maio). A Lei n.º 75/2013 revogaria igualmente este regime.

- c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do QREN;
 - d) Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.
2. Cabe às comunidades intermunicipais assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:
- a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
 - b) Rede de equipamentos de saúde;
 - c) Rede educativa e de formação profissional;
 - d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
 - e) Segurança e proteção civil;
 - f) Mobilidade e transportes;
 - g) Redes de equipamentos públicos;
 - h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;
 - i) Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.
3. Cabe às comunidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, nos termos da presente lei.

Cabe às comunidades intermunicipais designar os representantes das autarquias locais em entidades públicas e entidades empresariais sempre que a representação tenha natureza intermunicipal.

Região Metropolitana do Cariri^[24]

A RMC foi criada pela Lei Complementar Estadual n.º 78, sancionada em 29 de junho de 2009:



O conjunto urbano da Região Metropolitana do Cariri (RMC) está situado a uma distância média de 600 km das duas metrópoles regionais nordestinas mais próximas, Fortaleza e Recife. As três cidades principais (Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha) mantêm vínculos estreitos tanto em termos de proximidade territorial quanto relacional, sobretudo pela relação de complementaridade socioeconómica no Cariri cearense.

A Região Metropolitana do Cariri foi criada tanto para reduzir as disparidades económicas e sociais entre a capital e o interior, como para minimizar o desenvolvimento desigual do triângulo CRAJUBAR em relação aos municípios vizinhos e foi idealizada pelo governo estadual visando a criação de um novo polo de desenvolvimento socioeconómico

24. <https://www.cidades.ce.gov.br/regiao-metropolitana-do-cariri/>

que pudesse dividir com a Região Metropolitana de Fortaleza a atração de investimentos e ampliar a qualidade de vida de sua população.

O Cariri se constituiu como região metropolitana em virtude de ser a segunda região urbana mais expressiva do estado, dada com a conurbação formada pelos municípios de Crato, Juazeiro do Norte e Barbalha, denominada de CRA-JUBAR. É, atualmente, composta por nove municípios: Juazeiro do Norte, Crato, Barbalha, Jardim, Missão Velha, Cariri, Farias Brito, Nova Olinda e Santana do Cariri. A RM do Cariri possui uma área total de 5.456,01 km².^[25]

Área Metropolitana de Lisboa

Corresponde à área de 3 001 km² e população residente aproximada de 2 870 000 habitantes. Integra 18 municípios: Alcochete, Almada, Barreiro, Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sintra, Sesimbra, Setúbal e Vila Franca de Xira.



Prossegue os seguintes fins públicos: Participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; Promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; Articular os investimentos municipais de carácter metropolitano; Participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN); Participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; Participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos transportes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; Planear a atuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

Assegura a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; Rede de equipamentos de saúde; Rede educativa e de formação profissional; Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; Segurança e proteção civil; Mobilidade e transportes; Redes de equipamentos públicos; Promoção do desenvolvimento económico e social; Rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.^[26]

25. <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/viacao-transportes-desenvolvimento-urbano/item/5488-lei-complementar-n-78-26-de-junho-de-2009>

26. <https://www.aml.pt/>

Comunidade Intermunicipal do Oeste



É uma pessoa coletiva de direito público de natureza associativa e âmbito territorial e visa a prossecução conjunta com os Municípios associados das respetivas atribuições. A Comunidade tem uma área de 2220 km² e aproximadamente 360 mil habitantes; é composta pelos Municípios de Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço e Torres Vedras e adota a designação de Comunidade Intermunicipal do Oeste e a abreviatura de OesteCIM.

A Comunidade corresponde à Unidade Territorial Estatística de Nível III (NUT III) Oeste. Fins públicos prosseguidos: Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional e Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.^[27]

Referências

- Baredes, B. (2022). Serving citizens : Measuring the performance of services for a better user experience. Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique. doi:<https://doi.org/10.1787/65223af7-en>
- Boivard, T. (2005). *Public Management and Governance*. USA: Taylor & Francis e-Library.
- Dias, R., & Seixas, P. (2019). Territorialização de Políticas Públicas, Processo ou Abordagem? *APDR, Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n.º 55.
- Faguet, J.-P. (2011). *Decentralization and governance*. Obtido de LSE Research Online: [http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization_and_governance\(lsero\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/37346/1/Decentralization_and_governance(lsero).pdf)
- Monteiro, S., & Horta, A. (2018). Governança Multinível em Portugal. (AD&C, Ed.) *Coleção Políticas e Territórios*, n.º 3.
- Ribeiro, A. E. (2018b). *Lei das Finanças Locais Comentada e Anotada*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Ribeiro, A. E. (2021). *Governo Local, Conceitos, Estratégias e Práticas*. Lisboa: Sílabo.

27. <https://www.oestecim.pt/custompages/showpage.aspx?pageid=b9726b18-048a-4108-bb53-bf8cc9f059c6&m=b19>

Desafios da participação dos atores da sociedade civil nas decisões estratégicas das autoridades de governança metropolitanas: O caso da AML (Portugal), RM Cariri e RMF (Brasil)

João Martins de Oliveira Neto¹

Apresentação do tema

O espaço metropolitano, de certa forma, poderá ser entendido de duas perspetivas: estrutural e institucional. Sendo a estrutural, aquela aonde o território metropolitano é percebido e composto por um conjunto diverso de municípios limítrofes, com uma determinada concentração populacional e um fluxo constante de pessoas em mobilidade entre estes municípios a fim de trabalhar, estudar ou aproveitar formas de lazer disponíveis. Necessariamente, se observa também neste espaço uma quantidade relativa de organizações públicas e privadas, atraídas para este território estratégico devido às possibilidades económicas e sociais propiciadas pelas suas atratividades sócio, económica, ambiental e cultural (Benko, 2002; Kornin & Moura, 2004; Moura, 2012).

A outra lente de observação disponível poderá ser a institucional. Neste caso, o olhar recairá sob as formas de coordenação sociopolítica (Kooiman, 2002; le Galès, 2001; Torfing et al., 2012) em rede (Mayntz, 1993; Rhodes, 2007) das funções públicas de interesse comum (Franzoni, 2015; Franzoni & Hoshiro, 2015) que interessam ao conjunto total ou mais de um município envolvidos. Consubstanciado a esta perspetiva a participação de representantes da sociedade civil, estado e mercado imbricadas numa autoridade metropolitana de carácter normativo formal ou informal.

¹ Doutor em Ciência Política, reconhecido na especialidade de Administração. Investigador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS/UFCA) e do Laboratório de Estudos em Gestão de Cidades e Territórios (LaCITE/UFCA). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Governança. Governança Metropolitana. Desenvolvimento territorial. Gestão Social. E-mail: joamartinsn@edu.ulisboa.pt

Autoridade de governança metropolitana, entenda-se, é o organismo técnico-político de cariz territorial composto por atores representantes dos governos municipais, estadual e da sociedade civil com o papel de planejar, administrar e monitorizar as políticas públicas aderentes ao território metropolitano de forma cooperada e consorciadas. Destaque-se que em relação aos casos brasileiros, a partir do ano de 1988, a Constituição Federal estabeleceu que a criação e estabelecimento das autoridades metropolitanas são de responsabilidade dos estados federados. Este acontecimento implicou em um “modelo estadualizado [de autoridade de governança metropolitana], isto é, a de cooperação compulsória liderada pelo estado” (Klink, 2009, p. 420). No espectro português, a autoridade de governança metropolitana, a semelhança dos casos brasileiros, ocorre o fenómeno de modelo autarquizado, liderada pelo estado, conforme estabeleceu a Lei n.º 75, de 12 de setembro 2013, aprovada na Assembleia da República.

Governança metropolitana, aqui é assente aos postulados da governança sociopolítica (Frey, 2004; Kooiman, 2002, 2003; Torfing et al., 2012). Aquela onde as interações entre os atores públicos e privados envolvidos, possibilitam a coordenação, gestão, execução e parcerias de projetos e políticas públicas. Ao nos referirmos a participação e atores nesta comunicação, compreenda-se sobre este, como aqueles “identificáveis por suas capacidades variadas e pelos papéis que desempenham: atores como indivíduos, atores como representantes corporativos [da sociedade civil] ou atores como entidades governamentais — como estados” (Kooiman, 2003, p. 14). E, quanto relacionada à participação, a maneira pela qual é intensidade dos atores decidirem (Neto, 2022).

Desta forma, a comunicação, se limitará aos aspetos associados ao ponto de vista institucional da governança metropolitana. Sem prejuízo, por óbvio, de trazer para a análise contextual quando necessário, aspetos estruturais a fim da melhor compreensão da audiência e leitores acerca da participação dos atores da sociedade civil nas autoridades de governança metropolitanas. O roteiro definido, portanto, segue a seguinte ordem, a saber: (i) uma breve apresentação do tema; (ii) os aspetos metodológicos da investigação; (iii) explicitação, análise e discussão dos resultados no que se refere aos desafios da participação dos atores da sociedade civil nas decisões estratégicas das autoridades metropolitanas nos casos observados; e, (iv) apontamentos conclusivos.

Este comunicado, por conseguinte, apresentará as discussões e resultados assentes a investigação¹ científica ocorrida na Área Metropolitana de Lisboa — AML (Portugal), contendo 18 municípios e uma população de 2.863.272 hab. (INE, 2020); Região Metropolitana do Cariri — RMCariri, composta por 9 municípios e 497.792 hab. (IBGE, 2020b); e, a Região Metropolitana de Fortaleza — RMF (Brasil) com 19 municípios e população de 4.106.245 hab. (IBGE, 2020a).

1. Governança Metropolitana: desafios e perspetivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.5/23389>

Metodologia

Antecedentes da investigação

Adicione-se aos resultados analisados nesta comunicação para além da investigação já mencionada anteriormente, que os seus achados são também parte dos meta-resultados do “Projeto Índice de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil” — CAPP/ISCSP-ULisboa. Investigação de cunho comparativa internacional que contou com uma equipe multidisciplinar composta de investigadores/pesquisadores das instituições de nível superior (IES), a saber, Universidade Federal do Cariri — UFCA, Universidade Estadual do Ceará — UECE, ambas do Brasil; e o Instituto Superior de Ciências Sociais e Política — ISCSP, Portugal.

Deste modo, os marcos temporais percorridos foram, a saber:

- Abril de 2018: Início da cooperação ISCSP-UFCA e elaboração de projeto de pesquisa sobre governança metropolitana Brasil-Portugal;
- Setembro de 2019: Financiamento do ISCSP e UFCA para investigação “Índice de Boa Governança e Coesão Socio-Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (MA / RM) de Portugal e do Brasil”;
- Janeiro de 2022: Primeiros documentos académicos: defesa da tese, relatórios e *papers* produzidos com os resultados preliminares da pesquisa.

Aspectos metodológicos

O paradigma de análise interpretativo foi o orientador da ação para as observações no terreno neste estudo (Denzin & Lincoln, 2018; Guba, 1990). E, a abordagem metodológica qualitativa de escopo exploratória (Denzin & Lincoln, 2018; Gil, 2017; Patton, 2015) configurou-se como aquela mais apropriada para os estudos desta natureza (Neto, 2021). A estratégia de estudo de casos contrastantes (Giraud, 2009, 2012), serviu para se realizar a comparação entre os casos contendo uma capital de país (AML), uma capital de estado (RMF) e uma capital de influência regional (RMCariri). Este “interesse da comparação se deve ao confronto entre casos diferentes dentro de uma mesma categoria analítica” (Giraud, 2009, p. 55, 2012, p. 90).

E, bem assim, foram realizadas entrevistas com roteiro semiestruturado com um total de 10 (dez) atores da sociedade civil e Estado nos três casos de projetos de governança metropolitanas já mencionados no decorrer desta comunicação. Sendo 5 (cinco) atores na RMF: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza – SEUMA; Secretaria das Cidades do Estado do Ceará – SCIDADES; dois Representantes da Sociedade Civil; 3(três) atores na RMCari: Secretaria de Infraestrutura do Município de Juazeiro do Norte – SEINFRA; Conselho das Cidades do Ceará – CONCIDADES/CE; Universidade Pública; e, 2 (dois) atores na AML: Câmara Municipal de Oeiras, Portugal: CM-Oeiras Portugal e Câmara Municipal de Montijo, Portugal: CM-Montijo, Portugal.

Estes atores foram selecionados a partir da proximidade que eles tinham com as intervenções do “Projeto Índice de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil” e se dispuseram a responder às entrevistas. Neste sentido, utilizou-se a técnica conhecida como “bola de neve” para selecionar os

entrevistados (Vinuto, 2014). Em adição as entrevistas e a sua posterior análise de conteúdo, a recolha de dados também contou com observações no terreno e análise de documentos. Isto culminou com uma triangulação de dados a fim de robustecer a análise final.

Os desafios da participação dos atores da sociedade civil nas decisões estratégicas das autoridades metropolitanas: representatividade, decisão e coordenação

Os desafios da representatividade

No ambiente fragmentado de reprodução micro e macro das regiões e áreas metropolitanas, em que atores se encontram em constantes disputas por recursos e poder, um dos importantes desafios que emerge é o da representatividade destes atores nas decisões de políticas públicas que beneficiem a todos (le Galès, 1999; Lefèvre, 2004).

A dimensão micro de reprodução, configura-se como trespassado pelo envolvimento da sociedade civil em espaços não institucionalizados de decisão coletiva reivindicatório do direito à cidade (Harvey, 2014; Lefebvre, 2011). Fóruns, redes, comités e assemelhados são espaços societais participativos mais comuns neste ambiente. Enquanto, no polo macro de reprodução das regiões e áreas metropolitanas sobressaem as organizações institucionalizadas, a exemplo da autoridade de governança metropolitana, contendo representantes da sociedade civil, mas que são fortemente influenciadas e submetidas aos interesses económicos com repercussão nas decisões das políticas públicas (Ferrão, 2015; Neto, 2022; Swyngedouw, 2018).

Deste modo, a sociedade civil encontra-se representada nas instâncias estratégicas das autoridades metropolitanas brasileiras e portuguesas analisadas para refletir os seus diversos e difusos segmentos. O Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Metropolitano (CEDM) é a instância da AML. E nesta, atuam 50 (cinquenta) atores representantes das mais diversas e plural organizações da sociedade portuguesa que vai de representantes de Universidades, Confederações de Comércio e Serviços, União dos Trabalhadores, Polícia de Segurança Pública — PSP. Em relação a RMF e RMCariiri, cada autoridade respetivamente, possui a sua Instância Colegiada Deliberativa (ICD). Sendo os seus representantes, a saber: um do Comitê de Bacias Hidrográficas, outro do Conselho das Cidades do Ceará — CONCIDADES/CE, um representante da Universidade Pública, um representante do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Ceará – CREA/CE e um representante do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Ceará – CAU/CE.

Os desafios da decisão

Face aquelas constatações, as decisões estratégicas nas autoridades metropolitanas com a participação dos atores da sociedade civil nos “órgãos colegiados de decisão, ainda está limitada” (Klink, 2009, p. 420) a sua representatividade legal com restrito alcance de decisão. No Brasil, esta evidência é corroborada pela fala do Ator 1, entrevistado na investigação, que revela: *“Quando se coloca a participação popular, a gente vai considerar que nos últimos anos, até por conta das diretrizes constitucionais brasileiras que dão a premissa realmente para participação popular em todas as searas do governo, pelo menos do ponto de vista legal, nós j temos uma certa estrutura”* (Ator 1, Autoridade de Governança Metropolitana da RMCariiri).

Quem realmente decide os projetos estratégicos nos três casos observáveis são os especialistas e burocratas do governo. As estruturas de decisão estão dispostas a privilegiar os representantes dos governos municipais/autarcas enquanto reais decisores. Há também a predileção pelo contributo dos técnicos especialista na tomada de decisões participativa de projetos de políticas públicas. Percebe-se que a complexidade deste ambiente plural é pouco afeto às agendas diversas da sociedade civil, apesar de tê-las como aliadas nos processos de consulta para a decisão.

Afinal, como entende o Ator 2, um dos principais desafios da colaboração da sociedade civil na tomada de decisão é que o gestor público entenda — ator importante do processo da governança metropolitana — que a participação da sociedade civil é valiosa para solução de problemas complexos relacionados às políticas públicas. Pois, *“quando você começa a ter participação da sociedade civil, isto é, começar a trabalhar com casos de grande diversidade e complexidade, esta relação já não se aplica e tem aqui um problema. E esse problema é não só um problema de participação, isto é, qual é a utilidade dessa participação, se essa participação é verdadeiramente útil para algum ofício do interesse coletivo, mas mais do que isso. É se essa participação realmente consegue ser entendida por quem gere um sistema complexo”* (Ator 2, Autoridade de Governança Metropolitana da AML).

Na RMCariri e RMF, os colegiados de decisões são deliberativos, com a participação dos atores representantes do Estado e da sociedade civil no mesmo nível de decisão. Porquanto, na AML o CEDM é consultivo. As decisões estratégicas ocorrem apartadas da participação da sociedade civil no Conselho Metropolitano de Lisboa (CM), composto pelos Presidentes das Câmaras Municipais.

Os desafios da coordenação

O principal desafio de coordenação que emerge da investigação diz respeito à baixa compreensão e engajamento de cultura metropolitana por parte dos atores do Estado e da sociedade civil. Compreenda-se como cultural metropolitana a capacidade de “inserir no cotidiano dos munícipes integrantes da aglomeração a ideia segundo a qual os problemas comuns exigem soluções comuns, operacionalização mais simples e compartilhada, bem como custos mais vantajosos” (Silva, 2015, p. 383).

Perceber que o problema de um determinado ator município pode ter uma solução num outro município vizinho pode favorecer ações cooperadas que facilitem *“a cooperação entre esses municípios. Porque se tenho um problema de saúde pública, e o município aqui de lado tem alguma solução, eu posso compartilhar essa solução entre os demais municípios. Eu também posso realizar isso na área da Educação, com uma série de coisas. Então assim, penso que é importante ter essa cooperação, fortalecer a governança dos municípios fazendo com que a governança, eles tenham esse sentimento de cooperação nas mais diversas disciplinas”* (Ator 3, Autoridade de Governança Metropolitana RMF), fortalecendo os laços metropolitanos e a coordenação de políticas públicas que beneficiem não apenas uma localidade específica municipal, mas todo um território metropolitano. Pois, afinal, todos podem se beneficiar desta solução compartilhada.

Importa enfatizar também que um dos desafios de coordenação se deve a baixa compreensão do que seja a questão metropolitana, a sua gestão cooperada e compartilhada pelo

conjunto de atores do território. Em visto disso, “*essa questão do entendimento da questão metropolitana, o entendimento do que é o conceito de metropolitano e o entendimento de como se fazer essa gestão metropolitana. E aí entra ainda outro componente que é a consciência metropolitana. Penso que é importante aí, que é, por exemplo, os municípios que estão nesse contexto metropolitano entenderem que eles têm responsabilidades e missões particulares*” (Ator 1, Autoridade de Governança Metropolitana RMF).

Apontamentos conclusivos

Encerro este comunicado com alguns apontamentos, de alcance teórico, observáveis nos casos estudados. As sentenças sobre os pontos aqui trazidos em análise servirão para reflexões futuras de novos autores, se bem assim desejarem aprofundar a compreensão sobre o tema aqui explanado.

1. A autoridade de governança metropolitana, configura-se como sendo uma solução de desenho institucional apropriada para promover uma coordenação entre atores de um território metropolitanos, em contextos democráticos (Olsen, 1997).
2. A representatividade dos atores da sociedade civil nos casos analisados é garantida normativamente e reflete as pautas difusas desta categoria social na sua relação com as instâncias colegiadas das autoridades de governança metropolitana na macro produção das cidades dos territórios metropolitanos.
3. A participação da sociedade civil nas decisões estratégicas das autoridades metropolitanas ainda é pouco efetiva, configurando como um desafio de poder político local de baixa intensidade para fazer valer os seus difusos interesses perante o ator Estado. Isto decorre devido às estruturas de decisão nestas instituições estarem dispostas a privilegiar os representantes dos governos municipais/autarcas enquanto reais decisores.
4. Uma baixa compreensão e engajamento de cultura metropolitana por parte dos atores do Estado e da sociedade civil, é observável. Isto, em parte decorre da necessidade de compreensão e expansão do universo cultural dos atores do estado e sociedade civil sobre os ativos que uma coordenação e cooperação em rede no território metropolitano proporciona em relação ao aproveitamento dos ativos sociais de forma compartilhada pelos municípios.

Referências

- Benko, G. (2002). Mundialização da economia, metropolização do mundo. *Geography Department, University of Sao Paulo*, 15, 45–54. <https://doi.org/10.7154/RDG.2002.0015.0005>
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). The Discipline and Practice of Qualitative Research. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (5th ed., pp. 29–71). SAGE Publications, Inc.

- Ferrão, J. (2015). Governança democrática metropolitana: Como construir a “cidade dos cidadãos”? In A. Ferreira, J. Rua, & R. C. de Mattos (Eds.), *Desafios da metropolização do espaço* (1st ed., pp. 209–219).
- Franzoni, J. Á. (2015). *Dos arranjos metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH*. Terra de Direitos.
- Franzoni, J. Á., & Hoshiro, T. de A. P. (2015). Da urbanização periférica ao direito à metrópole: a Lei 13.089 / 2015 no reescalonamento da política urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU*, 1(1), 103–132.
- Frey, K. (2004). Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? *Política & Sociedade*, outubro(5), 119–138.
- Gil, A. C. (2017). *Como elaborar projetos de pesquisa* (6th ed.). Atlas.
- Giraud, O. (2009). Comparação dos casos mais contrastantes: método pioneiro central na era da globalização. *Sociologias*, 11(22), 54–74. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222009000200004>
- Giraud, O. (2012). Les défis de la comparaison à l'âge de la globalisation : pour une approche centrée sur les cas les plus différents inspirée de Clifford Geertz. *Critique Internationale*, N° 57(4), 89. <https://doi.org/10.3917/cii.057.0089>
- Guba, E. G. (1990). The alternative paradigm dialog. In E. G. Guba (Ed.), *The paradigm dialog* (pp. 17–30). Sage.
- Harvey, D. (2014). *Cidades Rebeldes - do direito à cidade à revolução urbana*. Martins Fontes.
- IBGE. (2020a). *Estimativa da população dos municípios para 2020*. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28668-ibge-divulga-estimativa-da-populacao-dos-municipios-para-2020>
- IBGE. (2020b). *Regiões de Influência das Cidades 2018*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>
- INE. (2020). Área Metropolitana de Lisboa em Números (I. P. Instituto Nacional de Estatística, Ed.; 2020th ed.). Instituto Nacional de Estatística - INE.
- Klink, J. J. (2009). Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metrôpole*, 11(22), 415–433. <https://doi.org/10.1590/5941>
- Kooiman, J. (2002). Governance. A social-political perspective. In J. R. Grote & B. Gbikpi (Eds.), *Participatory governance. Political and societal implications*. (pp. 71–96). Opladen: Leske + Budrich.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE Publications.
- Kornin, T., & Moura, R. (2004). Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, 16, 17–30.
- le Galès, P. (1999). Régulation, gouvernance et territoire. In B. J. et J. Commaille (Ed.), *sous la direction de, Les métamorphoses de la régulation politique* (Vol. 24, pp. 1–44). LGDJ.
- le Galès, P. (2001). Urban Governance and Policy Networks: On The Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study. *Public Administration*, 79(1), 167–184. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00251>
- Lefebvre, Henri. (2011). *O direito à cidade* (5th ed.). Centauro Editora.
- Lefebvre, C. (2004). *Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart et Toronto*. Extramuros.
- Mayntz, R. (1993). Modernization and the logic of interorganizational networks. *Knowledge and Policy*, 6(1), 3–16. <https://doi.org/10.1007/BF02692798>
- Moura, R. (2012). A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea. *EURE (Santiago)*, 38(115), 5–31. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000300001>

- Neto, J. M. de O. (2021). Seja “quali” ou “quanti”, mas faça ciência! In G. Alvarez & I. R. T. do Nascimento (Eds.), *Onde os “monstros” não têm vez: desmistificando ciência e pesquisa por caminhos de possibilidades* (1st ed., pp. 24–33). PRPI/UFCA. <http://ebooks.ufca.edu.br/catalogo>
- Neto, J. M. de O. (2022). *Governança Metropolitana: desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e do Estado nos projetos de governança metropolitana do Brasil e Portugal*. [Universidade de Lisboa]. <http://hdl.handle.net/10400.5/23389>
- Olsen, J. P. (1997). Institutional Design in Democratic Contexts*. In *The Journal of Political Philosophy* (Vol. 5).
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*. SAGE Publications, Inc.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Silva, J. B. da. (2015). Governança metropolitana em Fortaleza. In M. C. L. Costa & R. Pequeno (Eds.), *Fortaleza: transformações na ordem urbana [recurso eletrônico]* (1st ed., pp. 377–397). Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.
- Swyngedouw, E. (2018). Insurgent Citizens and the Spectral Return of the Political in the Post-Democratic City. *City & Society*, 30(2). <https://doi.org/10.1111/ciso.12175>
- Torfinn, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sorensen, E. (2012). *Interactive Governance Advancing the Paradigm*. Oxford University Press Inc.
- Vinuto, J. (2014). A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, 22(44), 203–220. <https://doi.org/10.20396/temáticas.v22i44.10977>

O Papel das Comunidades Intermunicipais no âmbito das Políticas Públicas Municipais

Paulo Simões¹

A Reforma Administrativa do Poder Local é um pilar fundamental para a criação de valor público ao território e prestação de serviço público aos cidadãos e empresas. O Poder Local Democrático tem potenciado melhorias sustentáveis na qualidade de vida da população e no desenvolvimento económico em todo o território nacional. Vivemos, hoje, por isso, um momento crítico neste seu ciclo de criação de valor público, o desafio de implementar com efetividade e coesão o processo de descentralização em curso, de forma a evitar obter-se diferentes níveis ou graus da sua concretização, com eventuais consequências para o serviço público a prestar em cada um dos territórios. A articulação dos diferentes níveis de governo e, muito importante, o modelo governação, que se deve edificar técnica e cientificamente bem sustentado, vão ser variáveis determinantes no sucesso desta reforma. Os municípios, freguesias e as entidades intermunicipais, sejam por áreas metropolitanas ou as comunidades intermunicipais vão ser chamados também a uma nova reformatação organizacional que terão de saber responder, em particular as Comunidades Intermunicipais, e a Comunidade Intermunicipal do Oeste mais especificamente, pela proximidade que as minhas atuais responsabilidades me conferem enquanto secretário executivo e que aqui vou breve e sucintamente aflorar.

Assim, pela construção de um racional fluído, e para que consiga entender o processo de descentralização, importa enquadrar e orientar este documento com evidências de en-

¹ Licenciado em Gestão com especialização em Recursos Humanos. Secretariado Executivo da Comunidade Intermunicipal do Oeste. Coordena projetos de modernização e inteligência territorial em diferentes áreas e níveis das políticas Públicas. E-mail: paulo.simoes@oestecim.pt

quadramento estruturante. As autarquias locais são um elemento da organização do Estado democrático e de descentralização administrativa.

O princípio da descentralização administrativa, previsto no artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que *“as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.”*

As atribuições e a organização das autarquias locais e a competência dos seus órgãos são definidas por lei, compreendendo essa organização um órgão deliberativo (assembleia municipal) e um órgão executivo colegial (câmara municipal) que responde perante a assembleia.

Neste sentido, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, instituiu o regime jurídico para as autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e o regime jurídico do associativismo autárquico.

O artigo 4.º do Regime jurídico das autarquias locais, das entidades intermunicipais e do associativismo autárquico, dispõe que na prossecução das atribuições e no exercício das suas competências devem ser respeitados os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, e a intangibilidade das atribuições do Estado.

Estes princípios gerais encontram-se desenvolvidos nos seus artigos 111.º e 113.º, dedicados à descentralização administrativa, assumindo o princípio da subsidiariedade uma função central na definição das áreas de intervenção.

O cumprimento da descentralização administrativa concretiza-se através da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e as entidades intermunicipais, prevendo-se ainda, a delegação de competências do Estado nos municípios e nas entidades intermunicipais e dos municípios nas freguesias e nas entidades intermunicipais.

Por força desta mesma Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, em particular no seu Art.º 81.º, as comunidades intermunicipais destinam-se à promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido, com a efetiva articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal. Compete, também, a estas entidades participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, em particular na dimensão relativa ao planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal.

As comunidades intermunicipais tem, ainda, a competência de assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, nomeadamente nas redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbano, rede de equipamentos de saúde, rede educativa e de formação profissional, ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais, segurança e proteção civil, mobilidade e transportes, redes de equipamentos públicos, promoção do desenvolvimento económico, social e cultural rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer.

Neste sentido, percebe-se, por força deste quadro normativo, que as Comunidades Intermunicipais têm no seu ecossistema orgânico um leque muito vasto de políticas públicas,

plasmadas na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, muito dimensionado para modelos e perspetivas relacionadas com o planeamento, avaliação e inteligência territorial. Saliente-se, no entanto, que este mesmo diploma realça que compete às comunidades intermunicipais exercer as atribuições transferidas pela administração estadual e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, nos termos da presente lei, fundamento material para que cada Comunidade Intermunicipal possa desenvolver e consolidar um papel diferenciador naquilo que é a territorialização das políticas públicas sub-regionais.

Assim, importa perceber, no domínio da Lei-Quadro da Transferência de Competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, quais as novas competências que vão ser atribuídas para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Por força desta Lei-Quadro, e considerando que existe acordo prévio de todos os municípios associados nesse sentido, as comunidades intermunicipais recebem as competências da educação, ensino e formação profissional (Art.º 31.º), ação social (Art.º 32.º), saúde (Art.º 33.º), proteção civil (Art.º 34.º), justiça (Art.º 35.º), promoção turística (Art.º 36.º) e outras competências (Art.º 37.º)

Considera-se também, por força deste articulado, que é igualmente da competência dos órgãos das entidades intermunicipais dever participar na gestão dos portos de âmbito regional, designar os vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica, gerir projetos financiados com fundos europeus e gerir programas de captação de investimento.

No âmbito da educação, de acordo com o Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, vai competir às entidades intermunicipais criar um quadro de competências das entidades intermunicipais em matéria de educação, concretizar um modelo de administração/gestão do sistema educativo que respeita a integridade do serviço público de educação, a equidade territorial e a solidariedade intermunicipal e inter-regional no planeamento das ofertas educativas e formativas e na afetação dos recursos públicos da correção de desigualdades e assimetrias locais e regionais e tomar decisões numa lógica de proximidade.

Assim, em concreto as entidades intermunicipais são responsáveis pelo planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e da oferta educativa de nível supramunicipal (Art.º 3.º), Carta Educativa (Art. 5.º e seg.). Em concreto, podem os municípios articular entre si, através das entidades intermunicipais e com o departamento governamental, o desenvolvimento de instrumentos de planeamento e ordenamento da rede educativa de nível supramunicipal e o transporte escolar (Art. 17.º e seg.). Realce-se que quando exista estabelecimento de educação de âmbito supramunicipal, é da competência do secretariado executivo intermunicipal a elaboração do plano de transporte escolar intermunicipal, aprovado pelo conselho intermunicipal, após discussão e parecer dos conselhos municipais de educação.

Também vai competir a estas entidades intermunicipais a construção da rede da oferta educativa a organização territorial a nível intermunicipal (Art. 23.º e seg.) A rede da oferta educativa consiste na organização territorial, a nível intermunicipal, dos cursos e grupos-

-turma para a frequência da educação pré-escolar, dos ensinos básicos e secundários, das modalidades especiais de educação escolar, da educação extraescolar e das ofertas de formação de dupla certificação, nos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, bem como, nos estabelecimentos da rede solidária, privada e cooperativa.

Para a Ação Social, nos termos do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, vai competir às entidades Intermunicipais (Art. 3.º) a organização de recursos e planejar respostas e equipamentos ao nível supra concelhio e elaborar as cartas sociais supramunicipais, para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.

No âmbito da Carta Social Municipal (Art. 4.º), refere este diploma que podem os municípios articular entre si, nomeadamente através das Comunidades Intermunicipais e com o departamento governamental, o desenvolvimento de instrumentos de planeamento e ordenamento da rede educativa de nível supramunicipal. No que se refere à Carta Social Supramunicipal (Art. 5.º), a sua definição eleva-a para um Instrumento estratégico para identificação de prioridades de respostas sociais a nível intermunicipal. Em concreto, esta carta é da competência do Conselho intermunicipal ou ao Conselho Metropolitano, a responsabilidade de elaborar, manter atualizada e divulgar a carta social supramunicipal. Compete, por outro lado, à Assembleia Intermunicipal aprovar a carta social supramunicipal e as respetivas revisões. Os órgãos das entidades intermunicipais competentes devem assegurar a articulação entre a carta social supramunicipal e as prioridades definidas a nível nacional e regional.

De acordo com Alteração ao Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho (Art. 13.º) é agora da competência do presidente do conselho intermunicipal a coordenação da plataforma supra concelhia com as competências elencadas no n.º 2 do artigo 32.º deste mesmo diploma, sendo estas, nomeadamente convocar e presidir, no mínimo, a quatro reuniões anuais e assegurar o apoio logístico e administrativo destas reuniões.

No âmbito da saúde, e em linha com o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, é competência dos órgãos das entidades intermunicipais (Art. 33.º da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto), Participar na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal, emitir parecer sobre acordos em matéria de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados, designar um representante nos órgãos de gestão de unidades locais de saúde, na respetiva área de influência, presidir ao conselho consultivo das unidades de saúde do setor público administrativo ou entidades públicas empresariais.

As entidades intermunicipais devem, neste sentido, nos termos do Art.º 21.º deste diploma, intervir nos órgãos deliberativos das entidades intermunicipais que emitem pareceres prévios relativamente à celebração de acordos e definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro, compete agora às Entidades Intermunicipais na esfera da Proteção Civil o domínio da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e dos programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

Em concreto é competência dos órgãos das entidades intermunicipais (Art. 2.º), participar na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários, assim como, emitir parecer prévio

sobre os projetos de instalação de novos quartéis dos corpos de bombeiros voluntários ou de ampliação dos existentes e os programas de âmbito regional de apoio às corporações de bombeiros voluntários.

No que se refere à política pública da Justiça (Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro), é competência das entidades intermunicipais (Art. 2.º), nomeadamente a reinserção social de jovens e adultos, prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica, rede dos julgados de paz e apoio às vítimas de crimes.

No que se refere à reinserção social de jovens e adultos (Art. 4.º), os órgãos municipais e as entidades intermunicipais têm competência para participar em ações ou projetos de âmbito municipal ou intermunicipal, respetivamente, que promovam a reinserção social dos jovens e adultos na comunidade. Para a promoção, desenvolvimento e fomento das ações ou projetos a desenvolver no âmbito das competências previstas os municípios e as entidades intermunicipais podem celebrar acordos ou protocolos de cooperação com os organismos que integram a Administração direta e indireta do Estado, instituições particulares de solidariedade social, pessoas coletivas de utilidade pública ou organizações não-governamentais, designadamente no que se refere à articulação e gestão da estratégia das ações a desenvolver, bem como dos recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários.

No quadro da política pública que versa sobre a violência contra as mulheres e violência doméstica (Art. 5.º), os órgãos municipais e das entidades intermunicipais têm competência para, no âmbito dos respetivos territórios, definir ações ou projetos de prevenção e combate à violência contra as mulheres e à violência doméstica (VMVD) e de proteção e assistência das suas vítimas, que contribuam para a prossecução da igualdade e da não discriminação, incluindo a discriminação interseccional.

Na Rede dos Julgados de Paz (Art. 6.º), as entidades intermunicipais têm o poder de iniciativa com vista à apresentação de propostas de criação, instalação, modificação ou extinção de julgados de paz de concelhos e de agrupamentos de concelhos, por parceria pública com o Ministério da Justiça.

Para o apoio às vítimas de crimes (Art. 7.º), entidades intermunicipais têm competência para, no âmbito dos respetivos territórios, desenvolver ações ou projetos de apoio às vítimas de crimes, prestando informação às vítimas de crimes quanto aos seus direitos e aos apoios a que podem recorrer, designadamente através da Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes, constituindo e organizando estruturas locais com funções de atendimento, apoio, reencaminhamento e acolhimento temporário de vítimas de crimes, nomeadamente em articulação com a Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes e, de uma forma mais genérica, cooperando em outras áreas de justiça através da celebração de contratos inter administrativos com a Administração Central.

No seu desenho de competências para a promoção turística sub-regional em articulação com as entidades regionais de turismo, de acordo com o Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro, é competência das entidades intermunicipais, no seu artigo 2.º, participar na definição e implementação do plano regional de turismo a nível sub-regional, cuja iniciativa e responsabilidade de execução é da competência das entidades regionais de turismo, assegurar a promoção dos produtos e recursos turísticos sub-regionais no mercado interno, compreendido pelo território nacional, tendo como enquadramento a estratégia turística

nacional e regional, designadamente em eventos de promoção turística, recorrer a programas de financiamento nacionais e europeus, gerir e implementar programas com financiamento nacional e ou europeu e definir os eventos considerados âncora para a sub-região e participar na sua organização.

Neste âmbito, está plasmado neste processo de descentralização que a articulação com as Entidades de Turismo (Art. 5.º), que as competências são exercidas em linha com a Estratégia para o Turismo, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 134/2017, de 27 de setembro, e com os planos regionais de turismo, bem como em articulação com as entidades regionais de turismo, de forma a obter-se uma atuação integrada e eficiente das ações projetadas. A elaboração dos planos regionais de turismo pelas entidades regionais de turismo está sujeita, no que se refere à vertente sub-regional, à emissão do parecer prévio, não vinculativo, por parte das entidades intermunicipais.

No âmbito do processo de transferência de competências sobre o Transporte de Passageiros em vias navegáveis interiores, pelo Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril, e de acordo com o seu artigo 2.º, é competência das entidades intermunicipais os serviços públicos de transporte de passageiros regular, ainda que exercidos em áreas sob a jurisdição de qualquer administração ou autoridade marítima e portuária, designadamente quando tais serviços se encontrem integrados numa rede de transporte público de passageiros urbana, suburbana ou regional e os transportes turísticos locais entre municípios limítrofes ou no âmbito da mesma comunidade intermunicipal, excluindo-se o transporte turístico local que abrange mais do que uma comunidade intermunicipal.

A Delegação e partilha de competências (Art. 4.º) que correspondentes ao serviço público de transporte de passageiros regular podem ser delegadas noutras autoridades de transportes ou noutras entidades de setor público.

As competências correspondentes ao transporte turístico de passageiros em vias navegáveis interiores podem ser exercidas em termos partilhados com os municípios limítrofes ou da mesma CIM ou delegadas noutras entidades de setor público através de contratos inter administrativos.

Compete ao conselho intermunicipal aprovar a regulamentação sobre os efeitos da atividade de transporte turístico de passageiros em via navegável interior.

Por último, importa explicar as competências que o Decreto-Lei n.º 102/2018, de 30 de janeiro vem atribuir às entidades intermunicipais no âmbito dos Projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento.

É competência dos órgãos das entidades intermunicipais pelo elemento literal do seu artigo 2.º elaborar, em articulação com as opções de desenvolvimento a nível regional, a estratégia global das respetivas sub-regiões, incluindo o diagnóstico e identificação das necessidades e oportunidades dos territórios; elaborar o programa de ação, incluindo o planeamento indicativo dos investimentos a realizar, para a prossecução da estratégia referida na alínea anterior, definir, implementar e monitorizar programas de captação de investimento produtivo empresarial de dimensão sub-regional, articulados com a estratégia referida na alínea a), incluindo a participação nos processos de apoios, no que se refere à vertente sub-regional, na análise de candidaturas, na aplicação de critérios de seleção e na elaboração de proposta de seleção das candidaturas a financiar. Dinamizar e promover,

a nível nacional e internacional, o potencial económico das respetivas sub-regiões, designadamente realizando e participando em eventos, bem como gerindo postos e portais de informação neste âmbito, apresentar candidaturas no âmbito de programas de financiamento europeu com vista à implementação de projetos a nível sub-regional, designadamente de natureza económica social e cultural e gerir e implementar projetos financiados com fundos europeus.

As entidades intermunicipais, em articulação com Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal, E.P.E., do Turismo de Portugal, I.P., e do IAPMEI – Agência para a Competitividade e Inovação, I.P., pode, no âmbito das competências referidas Gerir, negociar e participar no desenvolvimento de apoios ao investimento sub-regional, Gerir e negociar programas de promoção da imagem da região no exterior e Promover a capacitação, o empreendedorismo, o desenvolvimento e competitividade empresarial e a dinamização de redes, nomeadamente pela participação em incitativas ou redes europeias e internacionais de promoção da inovação e da cooperação empresarial.

Todos estes poderes podem ser exercidos por estruturas responsáveis pela gestão de programas ou operações integradas de desenvolvimento que abrangem a totalidade ou parcelas do território coberto pela entidade intermunicipal, com base em delegação de competências desta naquelas estruturas de gestão ou em cooperação com outros organismos públicos, bem como com estruturas associativas representativas de agentes económicos.

Considerando todas estas novas competências, objeto no processo de descentralização, vão consistir em novas responsabilidades de serviço e criação de valor público territorializado para estas entidades intermunicipais, com correspondência NUT III, um novo modelo organizativo gestor, administrativo deve ser reformatado a estes atores administrativos para que o processo de descentralização contribua para promover a coesão territorial e o aumento da competitividade dos territórios e, assim, seja um instrumento democrático de reforma administrativa.

Referências

- Cotella, G. (2021), TARGETED ANALYSIS – METRO: The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities, Synthesis report, December 2021.
- Cotella, G., Brovarone, E., Berisha, E., Casavola, D., Pioletti, M., Demazière, C., Zaucha, J., Vale, M., Van Hamme, G. (2021), TARGETED ANALYSIS – METRO The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities Final report // December 2021.
- Vale, M., Costa, E., Queirós, M., Costa, N., Ribeiro, A., Silver, K. & Ferreira, D. (2021), TARGETED ANALYSIS – METRO: The role and future perspectives of Cohesion Policy in the planning of Metropolitan Areas and Cities, Annex V // Lisbon Metropolitan Area case study, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território – ULisboa (Portugal).

Políticas Públicas de Educação em Portugal e no Brasil: Desafios e Perspetivas da Governança

Helena Teles¹

O presente capítulo resulta da moderação do Painel 3: “Desafios e perspetivas da governança das políticas públicas de educação no Brasil e em Portugal” da Conferência Internacional “Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal” que contou com a presença de três oradores com as seguintes comunicações:

- Desafios e perspetivas do Ensino no Brasil – uma abordagem a partir das Organizações Farias Brito | Ana Cristina Barros do Centro Universitário Farias Brito.
- A Regionalização e a Contextualização da Educação Superior como Estratégia de Desenvolvimento | Ives Tavares Nascimento do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS) da Universidade Federal do Cariri.
- Descentralização da Educação em Portugal: caminhos e encruzilhadas | Rosária Ramos do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa.

¹ Doutora em Ciências Sociais na especialidade de Serviço Social. Professora do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal). Investigadora Integrada do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP-ULisboa). Domínios de atuação profissional e de investigação: Serviço Social, Responsabilidade Social, Intervenção Social, Liderança, Gestão Organizacional e Empreendedorismo. E-mail: hteles@iscsp.ulisboa.pt

Estas três comunicações permitiram compreender a importância do ensino e da formação para o desenvolvimento das políticas públicas, tanto no Brasil quanto em Portugal. Para além do enquadramento dos modelos de governança das políticas de educação, foi ainda possível discutir e debater um conjunto de demandas que ambos os países têm no que respeita à consolidação das políticas de educação.

Enquadramento

As políticas públicas de educação são um dos pilares estruturantes de qualquer governo ou sociedade, assumindo um grande destaque no que concerne à discussão pública, na medida em que envolvem uma multiplicidade de fatores que são compreendidos como formas de alavancagem económica e social (Armstrong, Armstrong & Spandagou, 2010; Faubert, 2012; OCDE, 2012). As políticas públicas de educação visam a promoção de uma “educação para todos”, da “diversidade” e da “inclusão”, bem como a equidade dos próprios sistemas educativos (OCDE, 2012; ONU, 2015; Olssen, Codd, & O’Neill, 2004; UNESCO, 2019).

São várias as instituições e organizações mundiais que têm entrado neste debate, sendo que um exemplo dos resultados destas discussões são os próprios Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que representam um plano de ação global em que os países são convocados a implementar políticas que reduzam as assimetrias existentes a nível global nas mais diversas áreas, tais como a pobreza, nutrição, saúde, educação, água e saneamento e igualdade de género (BCSD Portugal, 2022).

Por forma a compreender o contexto dos sistemas educativo português e brasileiro, coloca-se em debate nesta pesquisa exploratória os indicadores que permitem conhecer o estado atual do cumprimento das metas definidas pela ONU para 2030. Pelo que este trabalho irá incidir sobre a análise do ODS 4 (BCSD Portugal, 2022), que visa garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Tendo por base os dados dos indicadores globais do OSD 4 (Instituto Nacional de Estatística, 2022; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022; UNESCO: UIS database, 2022), consta-se que o principal desafio incide sobre a criação e o desenvolvimento de novas políticas que permitam, por um lado, eliminar as discrepâncias de género que existem nos sistemas educativos e, por outro, garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, os povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade.

Políticas Públicas de Educação

As políticas públicas são o que “os governantes escolhem fazer ou não fazer” (Dye, 2013, p. 3), em matérias como o bem-estar, a defesa, a educação, os direitos civis, a saúde, o meio ambiente, a tributação, entre outros, no sentido de regular tanto os conflitos existentes como a distribuição de recursos financeiros, materiais e humanos. As políticas públicas podem, de uma forma geral, ser ainda compreendidas como uma forma de regular o comportamento e uma forma de gestão e organização burocrática de distribuição de benefício. As políticas públicas são também entendidas como um conjunto de diretrizes estruturadas pelos governantes nas quais são clarificadas as metas e os objetivos a alcançar com a inten-

cionalidade pública de fazer face a um problema público (Dye, 2013; Hill, 2009; Howlett, Ramesh & Pearl, 2009; Kraft & Furlong, 2004; Secchi, 2013; Secchi, Coelho & Pires, 2019).

No mesmo sentido, Larry Gerston (2010) defende que a política pública é um conjunto de combinações de deliberações básicas, de compromissos e de ações tomadas por aqueles que detêm ou que podem influenciar as autoridades do Governo. O autor considera que, na maioria das vezes, esses acordos “resultam de interações entre aqueles que exigem mudanças, aqueles que tomam decisões e aqueles que são afetados pela política em questão” (p. 7). Trata-se, portanto, de decisões articuladas e estruturadas pelos diferentes atores sociais por forma a fazer face aos problemas sociais complexos.

Existem diversas formas de enquadrar uma política pública na agenda pública¹, ou seja, existe uma multiplicidade de configurações possíveis para que os problemas sejam (re)enquadrados, o que também determina como serão posicionados nas atividades das políticas públicas. Importa clarificar que os gestores públicos têm igualmente o papel de incentivar o enquadramento do problema público, a clarificação da prioridade de intervenção, bem como a identificação das formas de resolução do mesmo. Como defendido por Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), “atividades patrocinadas pelo Governo, tais como campanhas de educação e informação, por exemplo, podem afetar os tipos de questões percebidas pelo público como problemas e como eles são percebidos” (p. 36).

Face ao exposto, a educação é um dos pilares determinantes para o desenvolvimento social, económico e político da sociedade e, como tal, um setor estruturante e prioritário de intervenção pública, no qual é identificado um conjunto de problemas públicos (Ainscow M., 2016; UNESCO, 2020). Assim sendo, a criação e o desenvolvimento de políticas públicas de educação são entendidos como vetores determinantes para a garantia e promoção dos níveis de coesão e de integração social.

Desde o início dos anos 80 que se verifica a disseminação de termos como “educação para todos”, “diversidade” e “inclusão” que até então não eram parte integrante da linguagem em torno da educação especial. Desde então, esses e outros termos, como “cidadania”, “igualdade de oportunidades”, “educação de qualidade” e “justiça social”, que não faziam parte do cenário educacional, entraram no vocabulário à medida que académicos, formuladores de políticas e educadores e outros profissionais se envolveram com o mundo em mudança da educação especial (Armstrong, Armstrong & Spandagou, 2010). A equidade e a inclusão são entendidas como os princípios e eixos centrais estratégicos que norteiam as políticas públicas e, conseqüentemente, as práticas educacionais (UNESCO, 2019).

A educação inclusiva tem sido objeto de discussão entre os decisores políticos, educadores, pais e toda a comunidade educativa ao longo dos últimos trinta anos (UNESCO, 2019). O debate em torno da educação inclusiva fornece e legitima, *per se*, um espaço político para a contestação da agenda das políticas de educação, de uma forma ampla, no sentido de mitigar as assimetrias e injustiças sociais, que subsistem nas escolas. A promoção da “educação inclusiva” pelos estados-membros da UNESCO (2005) fomenta a criação de novas oport-

1. A agenda é um conjunto de problemas que os agentes governamentais e outros atores sociais da política pública irão procurar solucionar num determinado período temporal. A definição da agenda implica necessariamente que o Governo reconheça o problema como uma questão “pública” que carece de uma intervenção pública estruturada (Wu, Ramesh, Howlett & Fritzen, 2014).

tunidades para o avanço significativas, delimitando uma agenda educacional progressiva com iniciativas concretas que vai além dos discursos retóricos (Armstrong, Armstrong & Spandagou, 2010; INCLUD-ED Consortium, 2015).

Destaca-se que a educação inclusiva requer uma articulação estrutural entre a aceitação de compromissos dentro de todo o sistema educativo e, em simultâneo, a delimitação e implementação de estratégias para uma educação verdadeiramente inclusiva (Porter, 2014; Barrios, Cañadas, Fernández & Simón, 2022). A inclusão é entendida como uma das formas de desafiar as restrições de acesso e participação impostas pelos modelos existentes de ‘mainstreaming’ ou ‘integração’, sendo um processo que facilita a superação de barreiras que limitem a presença, participação e conquistas dos estudantes (UNESCO, 2019). É um conceito que assume valores de igualdade, tendo assim como pressupostos, por um lado, o acesso universal ao sistema de ensino por parte de todos (independentemente da sua condição física, social e/ou económica) e, por outro, atender efetivamente às necessidades distintas de todos os alunos com algum tipo de necessidades educacionais especiais (sistema educativo complexo que permita a identificação, avaliação e adaptação às necessidades educacionais) (Armstrong, Armstrong & Spandagou, 2010; UNESCO, 2019; UNESCO, 2020).

Por sua vez, a equidade é um conceito que orienta o processo de fortalecimento e de capacitação do próprio sistema educativo por forma a envolver todos os alunos da comunidade, ou seja, um sistema universal de “educação para todos” (UNESCO, 2020). Mas é também entendida como a forma de garantir que existe uma legítima preocupação com a justiça social, que defende a existência de processos justos, para que a educação de todos os estudantes seja revestida de igual importância (UNESCO, 2019). O desenvolvimento de políticas de educação inclusivas e equitativas parte do postulado de que a educação é um direito humano básico e é também o ponto de partida para o desenvolvimento e a consolidação de uma sociedade mais justa (Ainscow M., 2016; OCDE, 2012). Destaca-se ainda que um sistema educacional equitativo permite a mitigação dos efeitos das desigualdades sociais e económicas, na medida em que tal sistema permite um acesso justo à educação e à formação, independentemente do contexto de origem (Faubert, 2012; OCDE, 2012; Wößmann, 2008).

Tal como todas as mudanças políticas estruturais, os princípios da equidade e da inclusão assumem-se como as bases estratégicas das políticas de educação. Esta linha de pensamento contemporâneo focaliza-se, de acordo com Ainscow (2020), em esbater as barreiras sociais e económicas vivenciadas por algumas crianças e jovens, uma vez que tais barreiras muitas vezes levam à marginalização dessas crianças devido aos fatores contextuais. Neste sentido, a superação destas barreiras é o meio mais importante para desenvolver práticas educativas que sejam mais eficazes e alcancem todas as crianças. Neste sentido, as políticas de educação permitem “influenciar e apoiar o pensamento e as práticas inclusivas, estabelecendo o direito igual de cada indivíduo à educação, e delineando as formas de ensino, apoio e liderança que lançam as bases para uma educação de qualidade para todos” (UNESCO, 2019, p. 12).

Considerando a complexidade das políticas educacionais, atualmente as mesmas são um “foco de considerável controvérsia e contestação pública aberta. A análise de tais políticas, além disso, é uma atividade realizada tanto por funcionários do sistema, que agora se autodenominam analistas de políticas, quanto por vários comentaristas ou críticos de fora do

sistema que também presumem que o que fazem é análise de políticas. A formulação de políticas educacionais tornou-se altamente politizada” (Olssen, Codd & O’Neill, 2004, pp. 2-3).

Destaca-se que os atores sociais internacionais detêm um papel central na mobilização de determinados problemas para as agendas das políticas públicas. Como exemplo, veja-se a ONU, que mobilizou os seus estados-membros a assumirem compromissos ao nível do desenvolvimento sustentável. Neste âmbito, as instituições públicas internacionais “são repositórios de um imenso conhecimento em questões de políticas, de modo que governos nacionais frequentemente contam com elas ao criar políticas, dando-lhes assim uma influência significativa nos processos domésticos de políticas públicas” (Wu, Ramesh, Howlett & Fritzen, 2014, pp. 34-35).



Figura 1.

Estrutura conceitual das políticas públicas da educação.

Fonte: Elaboração própria.

Em suma, tal como representado na Figura 1, o espaço das políticas públicas da educação é extremamente complexo e intrincado. São políticas cuja agenda é fortemente influenciada pelos discursos emanados das instituições e organizações internacionais, mas em simultâneo são políticas ancoradas em princípios universais como a inclusão e a equidade. Têm, por sua vez, uma estrutura conceitual que além das asserções internacionais e globais que incentivam à criação e delimitação de diretrizes e normas *standard* para os processos educativos. Esta estrutura é operacionalizada por um sistema educativo altamente complexo que envolve múltiplas entidades, instituições, estruturas e grupos, com diferentes responsabilidades, cuja articulação, *per se*, já representa um dos maiores desafios contemporâneos para as políticas públicas da educação.

Contexto Educativo Português e Brasileiro: Análise do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 4: Educação de Qualidade, Inclusiva e Equitativa

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável é entendida como um plano de ação alargado que incorpora 17 objetivos, 169 metas e 241 indicadores, aprovados por unanimidade por 193 estados-membros da ONU (ONU, 2015). Neste sentido, existe um amplo compromisso em diversas dimensões do desenvolvimento sustentável (social, económico e ambiental) para promover a paz, a justiça e as instituições eficazes. Importa referir que os objetivos e as metas definidos permitem não só compreender o posicionamento de cada país, mas também visam estimular a criação e o desenvolvimento de ações para as seguintes áreas e dimensões de extrema importância (5'Ps – pilares – da sustentabilidade): pessoas, planeta, prosperidade, paz e parcerias (ONU, 2015).

Face ao exposto, considera-se a análise em torno dos indicadores específicos do objetivo 4: educação de qualidade, inclusiva e equitativa (ODS 4), com recurso a dados secundários disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (2022), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022) e pela UNESCO: UIS database (2022). Neste sentido, pretende-se apresentar os indicadores globais dos contextos educativos de Portugal e do Brasil. Tais dados permitem ainda identificar alguns dos principais desafios para as políticas públicas no âmbito da educação, na medida em que o ODS 4 é compreendido como um marco de ação para a Educação 2030 e apresenta um conjunto de orientações para a implementação dos ambiciosos objetivos e compromissos assumidos pelos estados (UNESCO, 2019; UNESCO, 2020). Foi, assim, definido um conjunto de sete metas a alcançar até 2030, no âmbito da promoção de uma educação de qualidade, inclusiva e equitativa.

Passa-se à apresentação e discussão dos dados dos indicadores globais das sete metas definidas, nos dois países em análise: Portugal e Brasil. No que respeita à meta 4.1, que remete para o acesso universal, livre, equitativo e de qualidade, ao ensino primário e secundário, destaca-se que, de acordo com os dados disponíveis (Quadro 1), em Portugal o nível de proficiência em leitura situa-se em 79,8% e em matemática em 76,7% em 2018. No Brasil, os dados deste indicador global ainda estão em fase de análise/construção. Quanto à taxa de conclusão, em Portugal, no ano de 2020, foi no total de 91,5%; já no Brasil as taxas variam entre 70,1% no ensino médio e os 95,1% no ensino fundamental.

No que concerne à meta 4.2, referente ao acesso à educação pré-escolar (garantia de um desenvolvimento de qualidade na primeira infância), destaca-se que para o indicador global “4.2.1 Proporção de crianças com menos de 5 anos que estão dentro dos parâmetros de desenvolvimento em termos de saúde, aprendizagem e bem-estar psicossocial, por sexo”, nem Portugal nem o Brasil têm os dados disponíveis. Quanto ao indicador global “4.2.2 Taxa de participação em atividades de aprendizagem organizada (um ano antes da idade oficial de entrada para o 1º ciclo), por sexo”, verifica-se uma evolução contante e bastante favorável na última década, sendo que, em 2017, Portugal apresentava uma taxa de participação na ordem dos 99%, e no Brasil a mesma situa-se nos 98% (Figura 2).

Quadro 1.

Meta 4.1 e indicadores globais do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4: educação de qualidade, inclusiva e equitativa

METAS E INDICADORES GLOBAIS	PORTUGAL	BRASIL
4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completam o ensino primário e secundário, que deve ser de acesso livre, equitativo e de qualidade, conduzindo a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes		
4.1.1 Proporção de crianças e jovens: (a) nos segundo e terceiro anos do primeiro ciclo do ensino básico; (b) no final do segundo ciclo do ensino básico; e (c) no final do terceiro ciclo do ensino básico, que atingiram um nível mínimo de proficiência em (i) leitura e (ii) matemática, por sexo	Dados PISA 2018 Proficiência em leitura = 79,8% Proficiência em matemática = 76,7%	Em análise/construção
4.1.2 Taxa de conclusão (ensino básico, 1.º, 2.º e 3.º ciclos, ensino secundário)	DADOS 2020 Total = 91,5% Ensino básico = 97,8% 1.º ciclo = 98,6% 2.º ciclo = 97,6% 3.º ciclo = 97,0%	DADOS 2019 Taxa de conclusão dos anos iniciais do ensino fundamental = 95,1% Taxa de conclusão do ensino fundamental = 87,3% Taxa de conclusão do ensino médio = 70,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de: Instituto Nacional de Estatística, 2022 e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.

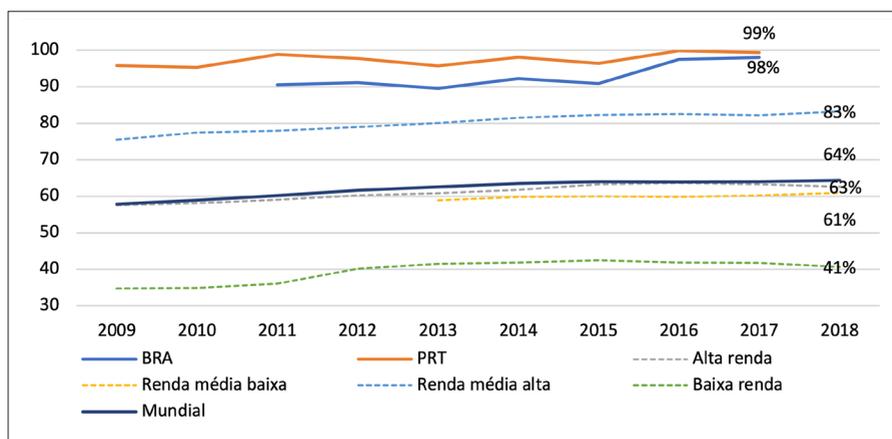


Figura 2.

Taxa de participação na educação pré-escolar (um ano antes da idade oficial de entrada no ensino primário)

Fonte: UNESCO: UIS database, 2021

Na meta 4.3, que remete para a igualdade de acesso à educação técnica, profissional e de nível superior (incluindo a universidade), verifica-se que em Portugal a proporção de indivíduos, com idade entre 18 e 64 anos, que participaram em atividades de aprendizagem ao longo da vida, em 2016, situava-se nos 50,2% (Quadro 2). Já na meta 4.4, que visa aumentar as habilitações ao nível das competências técnicas e profissionais (formação ao

longo da vida), a proporção de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos com competências no âmbito digitais, em 2021, era de 55,3% (Quadro 2). É de realçar que o Brasil não tem dados disponibilizados para estas metas.

Quadro 2.

Metas 4.3 e 4.4 e respetivos indicadores globais do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 4: educação de qualidade, inclusiva e equitativa

METAS E INDICADORES GLOBAIS	PORTUGAL	BRASIL
4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e terciária, incluindo a universidade, com qualidade e a preços acessíveis		
4.3.1 Taxa de participação de jovens e adultos em educação formal e não formal, nos últimos 12 meses, por sexo	DADOS 2016 Proporção de indivíduos com idade entre 18 e 64 anos que participaram em atividades de aprendizagem ao longo da vida = 50,2%	Sem dados
4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilitações relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo		
4.4.1 Proporção de jovens e adultos com competências em tecnologias de informação e comunicação TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), por tipo de competência	DADOS 2021 Proporção de indivíduos com idade entre 16 e 74 anos com competências digitais = 55,3%	Sem dados

Fonte: Elaboração própria a partir de: Instituto Nacional de Estatística, 2022 e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022.

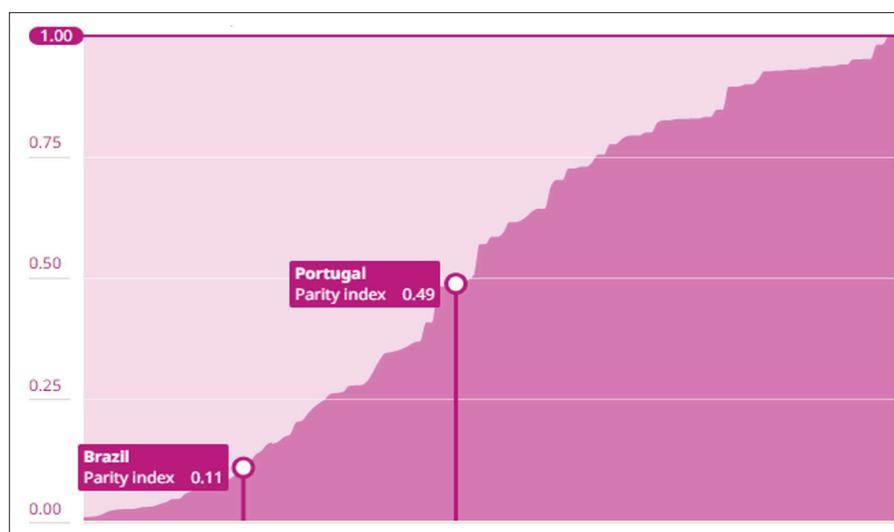


Figura 3.

Índice de paridade de riqueza ajustado para conclusão do ensino secundário (PT) e médio (BR)

Fonte: UNESCO: UIS database, 2021.

Quanto à meta 4.5, que visa eliminar as disparidades de género na educação e garantir a igualdade de acesso para os mais vulneráveis, os dados apurados no índice de paridade de riqueza ajustado para a conclusão do ensino secundário, em Portugal, e no ensino médio, no Brasil, revelam que os valores são de 0,49 (dados de 2014) e 0,11 (dados de 2016) respetivamente (Figura 3). Para uma melhor compreensão dos 137 países em que este indicador global está apurado, o Brasil ocupa a 28.^a posição, já Portugal está na 63.^a posição.

Quanto às metas 4.6, “garantir literacia e aptidões numéricas”, e 4.7, “garantir a aquisição de conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, os direitos humanos, a igualdade de género, uma cultura de paz, a cidadania global e a diversidade cultural”, de acordo com os dados publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (2022) e pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), para a meta 4.6 não estão disponibilizados dados dos indicadores globais de ambos os países, relativamente à meta 4.7 sobre Portugal os dados não estão disponíveis e sobre o Brasil ainda estão em análise, ou seja, na fase de construção e definição do indicador.

Desafios Contemporâneos para as Políticas Públicas de Educação

Considerando os dados apresentados, verifica-se que a maior fragilidade incide sobre a meta 4.5, que visa eliminar, até 2030, as disparidades de género na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, os povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade, tornando-se este um dos desafios que se colocam ao nível das políticas de educação tanto em Portugal como no Brasil. É para esta problemática, igualdade de género na educação, que as políticas de educação devem orientar a discussão pública. Naturalmente, trata-se de um enfoque político que não deverá ser destacado única e exclusivamente nas políticas de educação, ou seja, as políticas para igualdade são transversais a outros setores do Estado, pelo que deverá ser abordado do ponto de vista holístico e estão em total consonância com outras áreas das políticas públicas.

Ao nível da formação, os resultados portugueses convocam para uma reflexão em torno do desenvolvimento e da consolidação das competências técnicas e profissionais ao longo da vida, ou seja, deverão existir políticas que reforcem e valorizem esta educação mais técnica e profissionalizante, na formação inicial dos jovens. Deve existir ainda uma preocupação constante de disponibilização de formação contínua acessível e que os planos de formação vão ao encontro das necessidades, tanto dos formandos como do próprio mercado de trabalho.

Além das fragilidades identificadas na análise dos indicadores do ODS 4, importa ainda destacar que num recente estudo publicado sobre as políticas públicas de educação, em Portugal existem claramente “assimetrias territoriais relevantes, que devem ser tidas em conta na conceção de políticas públicas neste setor” (Batista, 2022, p. 16). Neste sentido, é imprescindível a criação de medidas que permitam, entre outras, melhorias para a gestão dos “recursos entre estabelecimentos de ensino, podendo acentuar as desigualdades entre escolas e os seus alunos” (p. 20).

Destaca-se que, para Gabriela Pimentel, o principal desafio para o Brasil alcançar o “ODS para uma educação de qualidade é o cumprimento do Plano Nacional de Educação e

a implementação da Base Nacional Comum Curricular” (Pimentel, 2019, p. 22). Nesta medida, a autora defende que o Brasil tem melhorado o acesso à educação básica, persistindo, no entanto, a necessidade de introduzir medidas que melhorem significativamente o nível das aprendizagens dos estudantes.

Considera-se que outro desafio que se coloca é a construção dos indicadores globais e a disponibilização dos respetivos dados estatísticos que permitam aferir o cumprimento do ODS 4. Importa referir que estes dados são também considerados um apoio na tomada de decisões políticas e estratégicas para o desenvolvimento de novas medidas. Neste aspeto, o Brasil apresenta uma maior fragilidade, na medida em que, para as sete metas definidas no ODS 4, apenas disponibiliza dados para as metas 4.1, 4.2 e 4.5, enquanto, para as metas 4.3, 4.4, 4.6 e 4.7 não disponibiliza dados estatísticos, sendo que para as últimas duas metas referidas (4.6 e 4.7) este desafio também se aplica a Portugal.

Ainda sobre os dados secundários disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (2022), pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022) e a UNESCO: UIS Database (2022), deverá existir uma mobilização de todas as entidades envolvidas, por forma a que os mesmos se encontrem atualizados. É de referir que nesta análise foram considerados dados que poderão não refletir na plenitude o atual estado dos sistemas educativos (tanto de Portugal como do Brasil), na medida em que alguns são de 2014 e outros de 2016.

Referências

- Ainscow, M. (2016). Diversity and Equity: A Global Education Challenge. *NZ J Educ Stud* 51, 143–155. doi:10.1007/s40841-016-0056-x
- Ainscow, M. (2020). Promoting inclusion and equity in education: lessons from international experiences. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 6:1, 7-16. doi:10.1080/20020317.2020.1729587
- Armstrong, A., Armstrong, D., & Spandagou, I. (2010). *Inclusive Education: International Policy & Practice*. SAGE Publications Ltd.
- Barrios, Á., Cañadas, M., Fernández, M., & Simón, C. (2022). It Is Never Too Early: Social Participation of Early Childhood Education Students from the Perspective of Families, Teachers and Students. *Education Sciences*, 12, 1-17. doi:10.3390/educsci12090588
- Batista, S. (2022). Educação. Em Ricardo Paes Mamede, *O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2022: Recuperação em Tempos de Incerteza* (pp. 15-20). IPPS-Iscte.
- BCSD Portugal. (2022). *ODS 4: Garantir o acesso à educação inclusiva, de qualidade e equitativa, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*. Obtido em 2022 de Setembro de 08, de Conselho Europeu para o Desenvolvimento Sustentável: <https://www.ods.pt/objectivos/4-educacao-de-qualidade/?portfolioCats=24>
- Dye, T. (2013). *Understanding public policy*. Pearson Education, Inc.
- Faubert, B. (2012). *In-school policies and practices for overcoming school failure: A Literature Review for the OECD*. OCDE Publishing.
- Gerston, L. (2010). *Public policy making: process and principles*. Routledge.
- Hill, M. (2009). *The Public Policy Process*. Pearson-Longman.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Pearl, A. (2009). *Studying Public Policy*. Oxford University Press.
- INCLUD-ED Consortium. (2015). *Successful Educational Actions for Inclusion and Social Cohesion in Europe*. Springer.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*. Obtido em

- 04 de Agosto de 2022, de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=4>
- Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2022). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | Agenda 2030 - Indicadores para Portugal - 2015 - 2021*. Obtido em 05 de Agosto de 2022, de Instituto Nacional de Estatística: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=563353598&PUBLICACOESmodo=2
- Kraft, M., & Furlong, S. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. CQ Press.
- OCDE. (2012). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*. OCDE Publishing.
- Olssen, M., Codd, J., & O'Neill, A.-M. (2004). *Education Policy: Globalization, Citizenship and Democracy*. SAGE Publications Ltd.
- ONU. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. United Nations.
- Pimentel, G. S. (2019). O Brasil e os Desafios da Educação e dos Educadores na Agenda 2030 da ONU. *Revista Nova Paideia - Revista Interdisciplinar em Educação e Pesquisa*, 1(3), pp. 22 - 33. doi:10.36732/riep.v1i3.36
- Porter, G. (2014). A recipe for successful inclusive education: three key ingredients revealed. *Interações*, 33, 10-17. doi:10.25755/INT.6729
- Secchi, L. (2013). *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.
- Secchi, L., Coelho, F. S., & Pires, V. (2019). *Políticas Públicas. Conceitos, Casos Práticos, Questões de concursos*. Cengage.
- UNESCO. (2005). *Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All*. UNESCO.
- UNESCO. (2019). *Manual para garantir inclusão e equidade na educação*. UNESCO.
- UNESCO. (2020). *Global education monitoring report, 2020: Inclusion and education: all means all*. UNESCO.
- UNESCO: UIS database. (2022). *Participation rate in organized learning (one year before the official primary entry age)*. Obtido em 2022 de Agosto de 07, de Scoping Progress in Education: <https://www.education-progress.org/en/articles/access>
- Wößmann, L. (2008). Efficiency and equity of European education and training policies. *International Tax and Public Finance* 15, 199–230. doi:10.1007/s10797-008-9064-1
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*. ENAP.

Os Desafios e Perspectivas do Ensino no Brasil: Uma abordagem a partir das Organizações Farias Brito

Ana Cristina Barros¹

Introdução

Em uma economia em desenvolvimento, como é o caso da economia brasileira, existem desejos compartilhados de crescimento econômico, baixo desemprego e desenvolvimento humano, os quais têm impactado a formulação e a implementação de políticas públicas. Nesse sentido, os desafios educacionais no país são elementos cruciais, seja porque atualmente são limitadores do alcance de níveis mais elevados de desenvolvimento, seja porque sua superação, sem dúvida, é habilitadora do progresso desejado.

No contexto educacional, existem relevantes desafios a serem superados no Brasil, tanto de natureza socioeconômica e como de natureza estrutural. De outro lado, mudanças ocorridas nas últimas duas décadas têm gerado impactos não vivenciados pela humanidade com tanta intensidade até então, com especial impacto na realidade brasileira.

A evolução tecnológica, o acesso à informação e a agilidade nos meios de comunicação demandaram que os processos educacionais fossem revistos para adequação a esse novo contexto (Casiraghi et al., 2022). Essas mudanças foram radicalmente potencializadas pela pandemia de Covid-19 e por suas consequências no modo de viver, de se relacionar, de trabalhar e de aprender das populações.

Adicionalmente, no Brasil, entrou em vigor oficialmente, no início do ano de 2022, a implantação do Novo Ensino Médio, com relevantes mudanças curriculares nessa faixa de ensino e com repercussões, portanto, para o ingresso no ensino superior.

¹ Mestre em Administração. Coordenadora da Escola de Negócios do Centro Universitário Farias Brito (FBUNI). Professora da Universidade Federal do Ceará (UFC). Atuação profissional nas áreas: Desenvolvimento de carreira; liderança; gestão corporativa e consultoria organizacional. E-mail: ana.barros@fbuni.edu.br

Toda essa realidade foi processada no âmbito das Organizações Farias Brito como aprendizado e crescimento, mas não sem dificuldade e esforço. A seguir, uma breve caracterização dos principais desafios enfrentados no Ensino no Brasil, com maior ênfase no ensino superior e na experiência exitosa da Organização Educacional Farias Brito.

Os desafios do ensino no Brasil

Podemos classificar os desafios da educação brasileira, de forma geral, em externos e internos. Os externos são desafios socioeconômicos, ligados principalmente, à desigualdade de oportunidades de aprendizagem e de acesso ao ambiente escolar. Os desafios internos já dizem respeito à estrutura do sistema educacional em si, as esferas, programas, agentes e os repasses que ocorrem entre eles. Porém, é importante considerar que os desafios abrangem todos os níveis da educação brasileira.

- **Desafios socioeconômicos:** elementos como o baixo nível de escolarização da população e da força de trabalho, os altos índices de trabalho informal, a baixa renda familiar e a existência do trabalho infantil, são pontos que precisam ser superados.
- **Desafios estruturais:** destacam-se a distorção experimentada em várias regiões do país entre a idade do aluno e a série escolar cursada, notadamente idade superior à adequada para a série, bem assim a distância das escolas em relação a áreas rurais ou de mais difícil acesso em algumas regiões do país.

A conceção do ensino médio no Brasil foi de preparação para o ensino superior (Costa, [s.d.]). Porém, ao longo dos últimos anos, muito se tem discutido sobre a proeminente necessidade de atualização curricular do ensino médio, buscando torná-lo mais diversificado e atrativo, com uma formação tanto técnica como teórica e a ampliação da carga horária diária de aulas.

Tudo isso serviu como base para a consolidação do que foi instituído em recentes alterações na Lei Nacional de Diretrizes e Bases da Educação, consolidando-se o conceito de Novo Ensino Médio (NEM). De facto, em meio à já mencionada dinâmica de mudanças, mais esse fator de grande impacto acabou por coincidir com o ambiente efervescente que se criou no período pandêmico, com poder de gerar impactos nas instituições de ensino superior. Escolas públicas e privadas de todo o país começaram a implementar de forma gradual os novos parâmetros curriculares, que devem atingir sua conclusão de implantação até 2024. De outro lado, alunos foram sujeitos a essa mudança gradativa, experimentando novidades em meio às muitas que já vinham vivenciando.

O Novo Ensino Médio

As principais mudanças introduzidas pelo NEM foram:

1. Aumento de 20% na carga horária total dos três anos, de 2.400 para 3.000 horas (1.000 horas/ano).

2. Divisão dos conteúdos em Formação Geral Básica, para todos os tipos de trilhas de interesse, e itinerários formativos a depender das escolhas de desenvolvimento do aluno, como se vê na Fig. 1.
3. Os itinerários formativos foram divididos em: Projeto de Vida, Disciplinas Eletivas e Itinerários de Aprofundamento.
4. Objetivos do NEM: Protagonismo do aluno, competências para a vida cotidiana e flexibilização curricular.

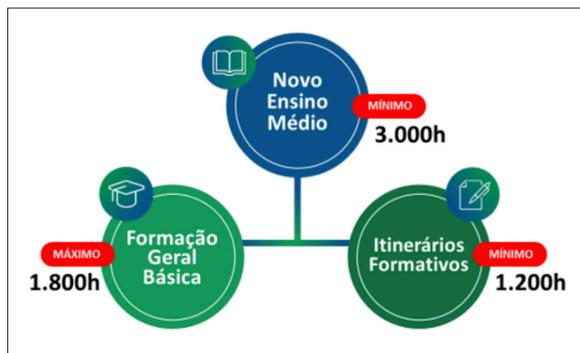


Figura 1.

Carga Horária do Novo Ensino Médio

Experiências das Organizações Farias Brito

O contexto de mudanças até aqui apresentado impactou os distintos segmentos educacionais de atuação das Organizações Farias Brito, exigindo forte adaptação tecnológica e igual esforço de desenvolvimento pedagógico. Importante ressaltar que o Colégio Farias Brito é destaque estadual e nacional no segmento de ensino médio, tendo alcançado primeiro lugar nacional no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM por mais de uma vez. Ressalte-se que a implementação do NEM nesse contexto trouxe relativo impacto, haja vista que algumas iniciativas nele inseridas já eram praticadas no projeto educacional da escola.

A mais relevante mudança introduzida pelo NEM já encontrava espaço nas escolas do ensino médio das unidades do Farias Brito na cidade de Fortaleza, no Ceará. Que já trabalhavam com Itinerários Formativos desde a década de 80. Sendo a única instituição de ensino a ser convidada a contribuir com a proposta do NEM para o Conselho Nacional de Educação, apresentando o seu modelo de itinerário que possuía as seguintes trilhas:

- Itinerário 1: Integral
- Itinerário 2: Olímpico
- Itinerário 3: FB MED – IPREDE
- Itinerário 4: FB – ITEVA
- Itinerário 5: ITA – IME
- Itinerário 6: Universidades Estrangeiras

Perspectivas para o Ensino Superior

Os processos de formação profissional, em especial os relacionados ao Ensino Superior, foram impactados diretamente pelos avanços e inovações tecnológicas, pelas redefinições das novas práticas profissionais, e ainda, pelo surgimento e desaparecimento de mercados. Novas formas de aprender foram inegavelmente incorporadas a partir da evolução tecnológica. A conectividade, a possibilidade de decidir o que e como se aprende, a superação da barreira espaço-tempo para a aprendizagem e a valorização da aprendizagem informal ampliaram as possibilidades de aquisição de conhecimento ao mesmo tempo que propiciaram novas formas de ensinar (González-Sanmamed et al., 2018).

Diante da pandemia do Covid-19, todas essas mudanças tomaram um ritmo de crescimento e incorporação acelerado; de forma abrupta muitos processos de trabalho nas organizações foram redefinidos, mercados inteiros foram criados, enquanto outros desapareceram, e por consequência, novas competências e habilidades passaram a compor o padrão dos perfis profissionais para atender a essa nova ordem social e de configuração dos mercados. Ademais, foram inauguradas ou potencializadas novas formas de aprender, de ensinar e de pesquisar, incorporando-se, em grande medida, ao conjunto de capacidades de alunos e instituições de ensino de forma não-transitória, mas permanente.

De facto, novas atividades produtivas e mesmo novas profissões não param de surgir, especialmente as ligadas aos ambientes tecnológicos e virtuais. Muitas delas prescindem de regulamentação para seu exercício, gerando, por consequência, a necessidade de análise permanente e estratégica da atuação das IES perante essas novas configurações sociais, a fim de definir seu papel como promotoras do conhecimento, formadoras de capital humano técnico, tecnológico, intelectual e científico, além de, muitas vezes, viabilizadoras do exercício profissional.

Ademais, no Brasil, a o início da implantação do Novo Ensino Médio trouxe relevantes perspectivas de impacto também para o ensino superior:

- a) Decisão ainda mais precoce sobre a escolha profissional, na medida em que o NEM traz a necessidade de opção por itinerários formativos específicos, podendo trazer ao ensino superior alunos com maior risco de não identificação com a carreira escolhida.
- b) Consequente maior possibilidade de mudanças entre cursos de graduação ou mesmo evasão escolar universitária.
- c) Desenvolvimento de trilhas empreendedoras para as quais não se veja necessidade da formação universitária, o que também se reveste de oportunidade para novas frentes de atuação das escolas de ensino superior.
- d) Oportunidade de maior integração entre ensino superior e ensino médio, nascendo oportunidades para que a universidade vá até a escola e promova diálogos com os alunos para auxílio na decisão sobre os itinerários formativos.

Conclusão

Nesse contexto, todos os processos de formação profissional têm um grande desafio: a adaptação dos seus modelos educacionais aos novos formatos e exigências do mercado e da realidade social. Esse é um processo de construção social, considerando a importância da IES no seu papel de difusão e geração de conhecimento para esse novo contexto em constante mudança.

Referências Bibliográficas

- Casiraghi, B. et al. O Ensino Superior num contexto sociocultural de desafios. *Revista E-Psi*, 11(1), 7-27. p. 2182-7591, 24 maio 2022.
- Costa, G. L. M. O ensino médio no Brasil: desafios à matrícula e ao trabalho docente. v. 94, n. 236, p. 26, [s.d.].
- González-Sanmamed, M. et al. Ecologías de aprendizaje en la Era Digital: desafíos para la Educación Superior. *PUBLICACIONES*, v. 48, n. 1, p. 25-45, 12 abr. 2018.

Há espaço à Territorialização e à Contextualização da Ação Pública?

Uma pensata provocativa sobre a Educação como vetor de Descentralização e Desenvolvimento

Ives Tavares Nascimento^a

Para além da oportunidade de se divulgar resultados de investigações e trabalhos técnicos que comumente se fazem presentes no portfólio das ações universitárias, muito eventos académico-científicos dão a chance de se pensar sobre o que se fala e apresenta sob o formato de provocações acerca de temas que se circundam ao que é divulgado naquelas ocasiões. Seria esta, dessa feita, a expressão da dupla função deste tipo de encontro. Nessa esteira, a elaboração desta pensata tem como objetivo apresentar provocações para a reflexão sobre questões assentadas no espaço da administração e da esfera pública. Para tanto, têm sua fonte os painéis da Conferência Internacional ISCSP – UFCA “Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal”^[1] (ocorrida em julho de 2022, em Lisboa, Portugal), em especial o Painel 3 – Desafios e Perspetivas das Políticas Públicas da Educação no Brasil e em Portugal.

Educação tem sido um tema recorrente nas arenas de discussão entre diversos atores sociais, nomeadamente no âmbito do interesse comum e coletivo. Afinal, educação é forma de se promover, ademais da formação técnico-científica destinada ao mundo do trabalho, um espaço de encontro social e de comungar-se uma cultura comum. Tanto o Brasil quanto Portugal têm reconhecido a importância desta dimensão da vida humana ao consolidarem

1. Para mais informações, sugere-se o acesso ao registo da Conferência no canal do ISCSP-ULisboa em <https://youtu.be/lvBoOTCAWMQ>

^a Doutor em Administração. Professor da Universidade Federal do Cariri (UFCA, Brasil). Investigador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS/UFCA). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Desenvolvimento territorial. Políticas Públicas. Ensino Superior. E-mail: ives.tavares@ufca.edu.br

a ação estatal de financiamento do ensino em diferentes níveis, do infantil ao superior (no plano da pós-graduação).

Dessa feita, o que a referida Conferência trouxe, dentre suas contribuições, foi a reflexão de que educação é importante dimensão para o alcance da coesão socioterritorial, haja vista a potencialidade de esta ser impulsionada a partir da manutenção e do incentivo à cultura comum. Esta, por sua vez, por inspirar que assuntos de relevância social devem figurar-se no debate democrático como eixos de atuação com vistas ao bem comum, ambienta a necessidade de se constantemente debater temas como saúde, segurança pública e transporte, dentre outros, para além da própria educação, pois seriam estes a sedimentação de um formato de sociedade mais justo e equânime, bases, portanto, da coesão socioterritorial.

Nesse bojo, a ideia de coesão alinha-se ainda com a perspectiva de promover nova discussão acerca daquilo que seria pertencente à esfera pública. Isso ocorre no intuito de se redesenhar o que de facto representaria o interesse ampliado e, em decorrência, novas reverberações de democracia. Explica-se: não parece exagero afirmar que a educação, tal como outras dimensões da vida humana, poderia ser visualizada como relevante base social. Dessa maneira, enfatizar a educação como vetor de cultura comum e coesão socioterritorial poderia, finalmente, atrelá-la a aspetos democráticos e, por conseguinte, de desenvolvimento.

Contudo, esta não é fácil tarefa. Recentes discussões do que viriam a significar tanto democracia quanto esfera pública ganharam evidência nos últimos anos, quando problemas sanitários – a efeito da pandemia de Covid-19 em todo o mundo – notaram-se como verdadeiros problemas socioeconômicos, quando fizeram ser mais sentidas as fragilidades de muitas sociedades no escopo de suas respostas às demandas para a manutenção da vida humana (Tenório, 2020). Em outras palavras, os efeitos da quarentena e do isolamento social, não separados dos problemas de saúde pública, evidenciaram o quão sensíveis são as relações entre Estado e sociedade em muitas nações. Em muitas destas, a iniquidade do acesso à saúde e à renda, por exemplo, demonstrou a importância da esfera e da ação pública como agentes capazes de minimizar tais problemas.

Dessa maneira, a localização de questões sociais como estas indicadas pode ter demandado não somente o debate sobre si, mas a indicação de quais ‘caminhos’ poderiam ser seguidos rumo a experiências para o trato de necessidades sociais e públicas já conhecidas, como forma de se estabelecer soluções conhecidas a problemas desconhecidos. Ou seja: momentos de crise social podem resultar em re(discussão) acerca do alcance da ação estatal, muito própria à esfera pública. Isso pode suscitar, em decorrência, a necessidade de se reconstruir a própria esfera pública a partir de outras definições de democracia. Mas, para isso, mister se faz o apontamento de como realizar tais redefinições.

Nessa seara, a experiência brasileira de expansão, interiorização e descentralização do ensino superior público, especialmente no que toca ao estabelecimento das chamadas ‘novíssimas’ universidades federais²⁾ parece ser um indicativo adequado à nova edição da esfera pública, proposição de um novo modelo democrático e indicação de ‘percursos’ sociais

2. São elas: a Universidade Federal do Cariri (UFCA), no Ceará; a Universidade Federal do Sul da Bahia (UFSB) e a Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFSB), ambas na Bahia; e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa), no Pará.

a serem seguidos com vistas à criação de novos modelos de desenvolvimento. O que toca as provocações desta pensata vão ao encontro, dessa feita, de como o caso do Brasil pode servir de inspiração para ambos os países nas questões ligadas a seus respectivos processos de consolidação de suas políticas de coesão socioterritorial.

No Brasil, a questão desenvolvimentista tem história heterogênea. Marcos como a predominância da lógica do mito da industrialização como vetor de desenvolvimento, muito constante no séc. xx e, mais recentemente, a percepção mais qualitativa dessa abordagem apresentam a oscilação dessa compreensão. Importa salientar que este segundo marco pautou sobremaneira a forma como o Brasil tratou os aspectos de descentralização de sua rede pública de educação superior nos últimos anos, em especial entre 2001 e 2014. O caso das ‘novíssimas’, portanto, se estabelece como inspiração por causa de três grandes eixos de consideração: a) descentralização da oferta de vagas públicas do ensino superior; b) territorialização e contextualização da educação; e c) justiça social (Andriola & Suliano, 2015; Nascimento, 2018).

Na primeira dimensão, a criação de universidades federais em espaços diferentes dos grandes centros urbanos — uma concentração constante na história brasileira — é o resultado do encontro de duas forças somadas: a demanda local pela abertura de vagas de ensino superior em locais com dinâmica socioeconômica e político-institucional expressiva, no contexto das cidades médias e regiões metropolitanas, por exemplo, e a ação estatal que aglutinou a criação de instituições universitárias como parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Esta compreensão, em especial, foi situada num contexto em que os territórios do país passaram a figurar como os espaços propícios à consideração qualitativa da vida humana, tornando-os verdadeiras unidades de análise e de gestão para estas iniciativas, capitaneadas em grande medida por políticas públicas (Nascimento, 2018).

Neste caso, o segundo eixo é considerado inspiração a uma possível redefinição da esfera pública quanto toca na incursão das ‘novíssimas’ rumo ao interior do Brasil. Para que assumissem o território como o ambiente de sua instalação e assunção de seus princípios institucionais (Ministério da Educação – MEC, 2014), essas universidades demandaram processos de montagem que privilegiassem a articulação de suas estruturas administrativas e pedagógicas a partir das potencialidades e demandas locais (Pereira & Cruz, 2019), reduzindo-se assimetrias (Gumiero, 2019). Em outras palavras, o ato de contextualizar e territorializar o ensino superior brasileiro só seria possível se o movimento da ação que criou tais instituições obedecesse a um movimento ‘ao revés’ do fluxo tradicional, partindo sempre da sociedade (com suas demandas e características próprias) como a ‘pedra angular’ de sua criação.

E, para que isso fosse possível, outros atores sociais locais que usualmente não fazem parte do processo de implementação de políticas públicas tiveram de ser incorporados a esse processo. O caso das ‘novíssimas’ universidades federais brasileiras apresentou-se singular, a despeito de outras experiências exitosas no país, quando oportunizou que agentes políticos (membros do Poder Legislativo e Executivo, por exemplo), agentes públicos (professores de carreira e técnicos pertencentes ao quadro de servidores efetivos do Brasil) e representantes da sociedade civil (membros da iniciativa privada e de certos segmentos

sociais) pudessem agir nas negociações e tratativas em torno da estruturação de tais instituições, direta ou indiretamente.

Isso fez com que os conhecimentos desses atores tornassem as universidades mais aderentes aos seus próprios espaços, numa perspectiva em que os cursos de formação superior e demais ações universitárias (investigação, extensão universitária e cultura, por exemplo), estivessem alinhadas com as demandas de cada território-sede que abriga uma das quatro ‘novíssimas’ universidades federais brasileiras. Dessa forma, considerável parte de suas ações é justificada e encontra assento nas dinâmicas de cada localidade, de maneira a fazer sentido para sua realização. Este é o mote do que se conceitua como educação contextualizada (Baptista & Campos, 2013).

Por fim, a justiça social foi — e é — sentida quando se constata uma das importantes justificações para a criação de tais universidades: o acesso universalizado à educação de nível superior. Para uma parcela da população brasileira, acessar a universidade (antes restrita às capitais e grandes centros urbanos) encontrava óbice quando se dispunham duas barreiras: a impossibilidade financeira de se deslocar e custear a vida fora das cidades-nativas e, como causa, a inexistência de vagas públicas (e gratuitas, portanto) nas urbes de origem dessa parcela do povo. Assim, a presença das ‘novíssimas’ pelo interior do Brasil, fez promover o acesso e a justiça social para estas pessoas.

E como tudo isso pode significar contributos à coesão socioterritorial e à esfera pública? A provocação final desta pensata induz a pensar que o caso das ‘novíssimas’ universidades federais brasileiras é composto por experiências em que transparecem três efeitos essenciais para a criação de uma nova compreensão democrática por toda a sociedade:

Em primeiro lugar, há a constatação de que é preciso promover-se a descentralização de certas atividades estatais com vistas a empoderar e fazer-se envolver pessoas no trato do bem público. A orientação de promover a descentralização de serviços públicos e o acesso a eles, como no caso da educação superior do Brasil, serve de exemplo para que se possa inspirar outras oportunidades de promover a participação das pessoas, despertar o interesse pelo trato do bem público e gerar sentimento de responsabilidade partilhada e coletiva sobre as questões que norteiam a vida em sociedade. Portanto, acredita-se que esta seja uma indicação de que processos de descentralização podem ser úteis, num plano secundário, a promover reflexão e ação para novos sentidos de democracia e compreensão dos seus alcances enquanto promoção de desenvolvimento.

Em segundo lugar, a aceitação de que ações regionalizadas e contextualizadas têm maior potencial de se integrarem com seus destinatários. Ações estatais e políticas públicas *top-down* podem compor-se como forças exógenas que pouco se adequam às realidades de regiões e territórios distintos, notadamente em países com proporções continentais como o Brasil ou com perspectivas de avanço para a descentralização, como Portugal. Em ambos os casos, que sinalizam aprendizados para si e para outras nações, a ação conjugada às especificidades de cada território pode ser útil ao incremento de suas potencialidades e diminuição de assimetrias territoriais, num efetivo processo de coesão socioterritorial.

E, em terceiro lugar, a formação de equipas plurais e heterogêneas, compostas inclusive com atores sociais que tradicionalmente não participam de processos de políticas públicas, pode ser condição *sine qua non* para a elaboração de ações de desenvolvimento com maior

potencial de transformação social. A participação de atores diversos em equipas que capitaneiam processos de descentralização podem ser uma bem-sucedida aposta neste tipo de abordagem e instrumentalização da ação social, pública, coletiva e estatal, de modo a instigar a pluralidade em processos democráticos e ligados à descentralização.

Portanto, a força-motriz de expansão e interiorização da educação pública do Brasil na primeira década deste séc. XIX traz importantes luzes à identificação de como promover-se a descentralização e como instá-la como efetiva ação de desenvolvimento. No que toca à perspectiva de redefinição da atuação na esfera pública, os primeiros argumentos desta pensata traduzem-se como inspirações e incentivo às ações que viabilizam a participação social, à observância das questões locais e territoriais e, por conseguinte, de práticas que resinifiquem as possibilidades de agir-se frente aos problemas públicos e sociais que se avizinham.

Agradecimentos

Agradecimentos institucionais são feitos ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa), à Pró-reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação da Universidade Federal do Cariri (PRPI/UFCA, Brasil), ao Conselho Nacional de e Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq, Brasil) e à Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Funcap, Ceará, Brasil).

Referências

- Andriola, W. B., & Suliano, D. C. (2015). Avaliação dos impactos sociais oriundos da interiorização da Universidade Federal do Ceará (UFC). *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 96(243), 282-298. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S2176-6681/339512841>.
- Baptista, N. Q., & Campos, C. H. (2013). Educação contextualizada para a convivência com o semiárido. In Conti, I. C. & Schroeder, E. O. (Orgs.), *Convivência com o Semiárido Brasileiro: autonomia e protagonismo social*. 232 p. 99-112. Brasília/DF: Editora IABS.
- Gumiero, R. G. (2019). Avaliação da Expansão do REUNI UFGD no Mato Grosso do Sul. *Interações (Campo Grande)*, 20(4), 989-1003. Recuperado de <https://doi.org/10.20435/inter.v20i4.2028>
- Ministério da Educação - MEC. (2014). *A democratização e expansão da educação superior no país 2003 - 2014*. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192.
- Nascimento, I. R. T. (2018). *A expansão da educação superior como estratégia de desenvolvimento territorial: o caso da Universidade Federal do Cariri*. Tese (Doutorado em Administração). Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil. Recuperado de <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/29325>
- Pereira, L. A. C., & Cruz, J. L. V. (2019). Os institutos federais e o desenvolvimento regional: interface possível. *Holos*. 35 (4). Recuperado de <https://doi.org/10.15628/holos.2019.7992>.
- Tenório, F. G. (2020). A Questão Social Acrescida. *Revista NAU Social*, 11 (20), 105-109. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.9771/ns.viii20.36634>.

Descentralização da Educação em Portugal: Caminhos e Encruzilhadas

Rosária Ramos¹

Introdução

O centralismo da educação em Portugal é uma característica histórica do sistema que foi sendo instituído ao longo do tempo. Sendo uma instituição, o sistema educativo tende a resistir à mudança das suas características mais profundas e o centralismo é um atributo com raízes longínquas na história da educação em Portugal. Ainda que na história do país várias épocas possam ser aludidas, nomeadamente a propósito do centralismo da educação, as reformas realizadas por ordem de Marquês de Pombal (1699-1782) são incontornáveis, pois marcaram o sistema até aos nossos dias (Alves e Cabral, 2015; Machado, 2015; Fernandes, 2017). Na altura, com intenção de afastar o ensino dos jesuítas, criaram-se estruturas administrativas que pretenderam também melhor controlar as escolas, os professores e o progresso do ensino (Carvalho, 1986).

Efetivamente, as medidas adotadas não se traduziram numa laicização do ensino, dado que as matérias lecionadas continuaram a ter influência religiosa e o clero continuou a estar ligado à docência (Carvalho, 1986; Fernandes, 1998). No entanto, procedeu-se à criação de uma Direção dos Estudos, equivalente a uma atual Direção Geral da Educação, para supervisionar os serviços de ensino elementar e médio, vigiando “o cumprimento, averiguar o progresso dos estudos, de apresentar um relatório anual da situação do ensino, e de

¹ Doutoramento em Ciências Sociais, na especialidade em Sociologia. Professora auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e membro integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Desigualdades nos domínios da educação e do trabalho. Dinâmicas sócio organizacionais. Ética e emoções em contextos organizacionais.
E-mail: rramos@iscsp.ulisboa.pt

propor o que lhe parecer conveniente para o adiantamento das escolas” (Carvalho, 1986, p. 431).

Posteriormente, aquela direção seria substituída, em 1768, pela Real Mesa Censória. Criada com fins de censura, este organismo passou a ter o objetivo de reformar o ensino. Com esta estrutura centralizada era possível alcançar rapidez na tomada de decisões e uniformizar medidas a implementar. Mas a intenção não era um mero «simplex» da burocracia da altura, mas sim uma clara intenção política de controlo (Carvalho, 1986). A este respeito, Fernandes (1998) descreve que em 1772 surgiria outro instrumento centralizador mediante a criação de um novo imposto, o Subsídio Literário, mediante o qual se financiaria o ensino público. Aquele autor acrescenta ainda que as Câmaras Municipais estavam proibidas de criar “quaisquer derramas ou taxas, ou a mobilização de quaisquer dinheiros régios com vista ao pagamento de mestres ou professores” (p. 29).

As reformas dessa época pautaram-se também pelo pioneirismo de criar uma Aula do Comércio, em 1759, a pedido dos comerciantes de Lisboa (Carvalho, 1986; Fernandes, 1998), e que constituiu uma novidade, à época, no ensino técnico-profissional tendo funcionado autonomamente durante 85 anos (Rodrigues, Gomes, & Craig, 2011). Sendo notória, na altura, a fraca preparação dos comerciantes portugueses, o comércio de Portugal com o exterior era dominado por estrangeiros que se estabeleciam no país, alguns adquirindo até naturalidade portuguesa (Fernandes, 1998). Os alunos entravam com 14 anos num curso com duração de 3 anos, que abrangia o ensino de: aritmética, regras contabilísticas, equivalências e conversão de pesos e moedas, seguros, entre outras (Carvalho, 1986).

Este autor acrescenta ainda que, em relação às reformas introduzidas no ensino superior, existiu a preocupação de criar estruturas dedicadas à observação e experimentação, como o Hospital Escolar, Teatro Anatômico e Dispensário Farmacêutico (Medicina), o Observatório Astronómico (Matemática), o Gabinete de História Natural, Jardim Botânico, Gabinete de Física Experimental e Laboratório Químico (Filosofia). Apesar das inovações que introduziu, Carvalho (1986, p. 506) resume o contributo de Marquês de Pombal, da seguinte forma:

Numa época em que se desenhava, com tanta nitidez, a tendência para a libertação dos povos pela conquista dos seus direitos mais elementares, incluindo a liberdade de ensino, Pombal concebeu um plano de estudos elitista e autoritário, acessível a raros pelas condições sociais em que se vivia e sujeito a limitações doutrinárias ingénuas e revoltantes.

O centralismo e a natureza marcadamente autoritária do sistema educativo em Portugal encontrariam o terreno propício à sua continuidade, ao longo do século xx, até à Revolução do 25 de abril. Todavia, o período liderado por Marquês de Pombal constitui um marco inelutável na história do ensino em Portugal (Carvalho, 1986; Fernandes, 1998), que permite perceber o seu centralismo e entender por que motivos a descentralização da educação desperta tantas paixões, angústias e resistências.

Estrutura do Sistema Educativo

O ensino educativo português viria a ser alvo de alterações profundas ao longo do tempo. No século xx, durante o período do Estado Novo, de 1948 a 1974, o ensino secundário técnico viria a desenvolver-se para apoiar as necessidades de mão de obra técnica que se

faziam sentir na altura (Cardim, 2005). Contudo, a impossibilidade desses alunos acederem ao ensino superior, criava uma segregação social que haveria de deixar marcas que perdurariam. Após o processo democrático, após 1974, as reformas no ensino provocaram alguma invisibilidade do ensino técnico junto da procura por educação e por mão de obra qualificada (Cardim, 2005). Com efeito, permaneceria por muito tempo junto dos empregadores a crença de que o ensino técnico se teria extinguido e a boa impressão pelo nível de preparação profissional dos jovens que o sistema permitia formar (Cardim, 2005). Mas, apesar de todas as reformas que, entretanto, surgiram, o ensino profissionalizante é ainda, por vezes menorizado, por parte de jovens e famílias que o consideram uma oferta de ensino de segunda linha e pouco prestigiante.

Atualmente o sistema educativo português, de nível secundário, mantém-se com oferta de percursos diferenciados (Eurydice, 2022). A par dos cursos científico-humanísticos/gerais de ensino, são oferecidos cursos de dupla certificação, de ensino profissionalizante. A idade normal para conclusão do ensino secundário situa-se nos 18 anos, e com o aproveitamento do 12.º ano obtém-se o diploma de ensino secundário (ISCED 3) (Eurydice, 2022). Com esse diploma os alunos podem candidatar-se ao ensino superior, que se subdivide nos subsistemas de ensino universitário e ensino politécnico, este último de carácter mais aplicado, nomeadamente, às necessidades locais e regionais de mão de obra qualificada (CEDEFOP, 2021).

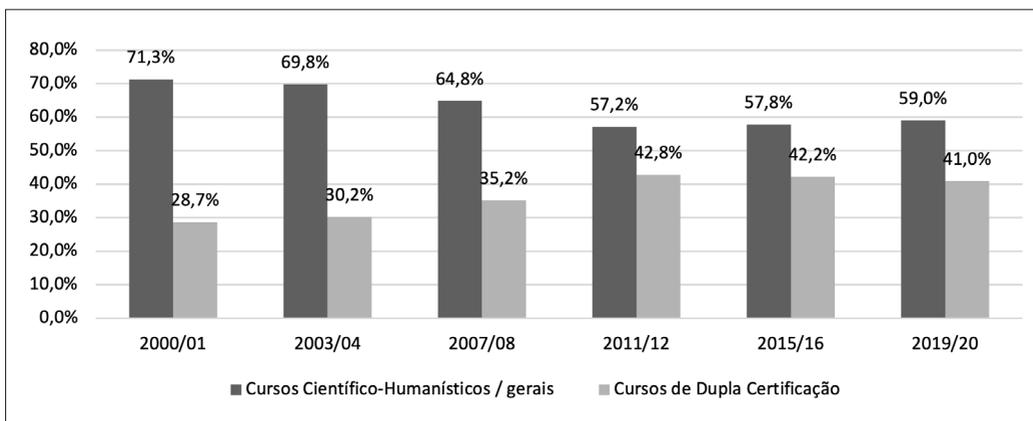


Figura 1.

Alunos matriculados no ensino secundário – modalidade de oferta – 2000/01 a 2019/20

Fonte: CNE (2014); DGEEC (2021).

Apesar de ser bastante antiga a existência, em Portugal, de oferta profissionalizante, a maioria dos alunos tendeu, ao longo do tempo, a matricular-se na modalidade de ensino geral (Figura 1). Embora mais recentemente o hiato de alunos matriculados nas duas modalidades tenha diminuído, os que se matriculam nos cursos científico-humanísticos / gerais ainda constituem a maioria dos alunos que frequentam o ensino secundário.

A oferta do tipo profissionalizante tem vindo a alterar-se e a diversificar-se, sendo também notável as alterações nas preferências de educação-formação dos jovens e famílias.

Os cursos tecnológicos, onde de 2000/01 a 2003/04, estava matriculada a maioria dos alunos desta modalidade, constituem em 2019/20 apenas uma parcela residual desses alunos (Figura 2). Por sua vez, os cursos profissionais, onde em 2000/01 estavam matriculados 32% dos alunos com percursos de dupla certificação, em 2019/20 abrangem 81% dos alunos que seguem percursos do tipo profissionalizante.

Os cursos tecnológicos/ com planos próprios, bem como os cursos profissionais têm a duração de 3 anos e permitem obter qualificação escolar do ensino secundário e uma qualificação profissional de nível 4, do Quadro Nacional de Qualificações (Eurydice, 2022; CEDEFOP, 2021). A oferta e procura de cursos de dupla certificação pode ser sensível aos atributos das regiões, dada o seu objetivo de inserção mais rápida no mercado de trabalho, por esse motivo mereceu destaque nesta análise.

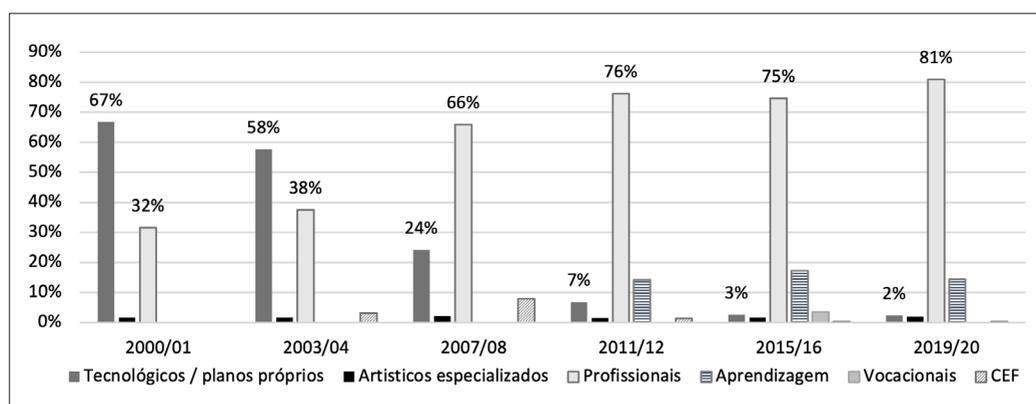


Figura 2.

Evolução dos alunos matriculados no ensino secundário – C.D.C. (jovens) – 2009/01 a 2019/20

Fonte: CNE (2014); DGEEC (2021).

Descentralização da Educação: Caminhos percorridos

A territorialização é um conceito complexo, através do qual o Estado envolve entidades territoriais e institucionais na prossecução do interesse público, pode, no entanto, ser alcançada de diferentes formas (Machado, 2015; Barroso, 2016; Elias, 2016; Nunes, Dias e Orvalho, 2015), de entre as quais, também, a descentralização.

A tomada de decisão descentralizada assume particular importância, dado o papel ativo que tem na criação de uma sociedade democrática (Machado, 2015; Castro, 2017; Pinhal, 2017; Silva e Vieira, 2021). Com efeito, a centralização “reduz os atores locais a meros executores das diretivas centrais, conduz à passividade e ao conformismo dos cidadãos e à desmobilização dos grupos e associações e das comunidades locais” (Machado, 2015, p. 17). Traduzindo também a relação existente entre os modelos de administração pública e as conceções de democracia (Formosinho *apud* Silva e Vieira, 2021), não será inocente a por vezes relutância em proceder a um outro modo de funcionamento das organizações educativas públicas, marcadas pelo centralismo histórico a que se habituaram.

A caminho da descentralização da educação

Analisando o caminho percorrido em direção à descentralização, atente-se que esse princípio integra a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), (Lei n.º 46/ 86 de 14 de outubro), perfazendo 36 anos. No artigo 46.º a LBSE prevê a existência de estruturas regionais e locais de educação e clarifica que serão adotadas formas de descentralização e desconcentração de serviços, sob a coordenação do ministério responsável pela política educativa. E vai mais longe, antecipando o surgimento de legislação especial para regular as competências dos diferentes níveis de administração, definindo as competências que cabem à administração central; e a criação, em cada região, de um departamento regional de educação, para integrar, coordenar e acompanhar a atividade educativa. Contudo, esse reconhecimento na lei não bastou para que a descentralização da educação se concretizasse.

Vale a pena então recordar qual tem sido o caminho legislativo, sobre o qual parece ser claro distinguirem-se três grandes momentos no que respeita ao papel dos municípios (Pinhal, 2017; Silva e Vieira, 2021).

Num primeiro momento (1974-1986), considerou-se que os municípios seriam um contribuinte público, com o qual se estabelece uma relação financeira e se reconhece um papel periférico de apoio, nomeadamente, na ação social escolar, no transporte escolar e nos investimentos no pré-escolar e ensino básico (Pinhal, 2017; Silva e Vieira, 2021). Num segundo momento, os municípios passariam a parceiro social (1986-1996), reconhecendo-lhes um papel supletivo em áreas como: no pré-escolar, na formação profissional, na educação especial, na organização das atividades de tempos livres. Mas também prevendo por exemplo que tivessem assento nos Conselhos de Escola (Pinhal, 2017; Silva e Vieira, 2021). Seria a partir de 1996, até ao presente, que os municípios assumiriam o papel de participante público, como ator de promoção e coordenação local da política educativa. Assumiram então um papel ativo, com a criação das escolas Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), dos Conselhos Municipais de Educação, com a organização da oferta local e ordenamento da rede escolar, a participação nos Conselhos Gerais dos estabelecimentos escolares, e com a competência de elaborar as cartas educativas (Pinhal, 2017; Silva e Vieira, 2021). Mais recentemente, cabe destacar a criação do programa Aproximar (Resolução Conselho de Ministros 15/2013), a aprovação do estatuto das entidades intermunicipais (Lei n.º 75/2013), a possibilidade de se estabelecerem Contratos Inter administrativos de Educação e Formação (CEFM) (Decreto-Lei n.º 30/2015), e a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais (Decreto-Lei n.º 21/2019). No entanto, apesar da legislação conceber instrumentos legais de gestão das políticas educativas a nível local e regional, a descentralização da educação teima em acontecer na prática.

Vantagens e desvantagens da descentralização da educação

A centralização *versus* descentralização da educação traduzem opções sobre as quais se podem identificar vantagens e desvantagens. Silva e Vieira (2021) fazem esse exercício analítico em três dimensões: a) política; b) económico-administrativa; c) pedagógica. Saliem-se algumas das vantagens da centralização e da descentralização da educação identificadas por esses autores:

Quadro 1.

Vantagens da centralização e descentralização da educação

	CENTRALIZAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO
DIMENSÃO POLÍTICA	Assegurar a unidade do Estado, contrariando tendências separatistas locais e regionais	Aprofundar exercício da democracia
	Garantir uma política educativa coerente	Desenvolver cooperação entre parceiros e atores educativos
	Impedir captura por grupos de interesse	Entregar às comunidades educativas locais a gestão dos seus interesses
	Combater desigualdades entre regiões	Aumentar projetos educativos locais integrados, atendendo ao desenvolvimento dos jovens em formação
DIMENSÃO ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA	Impedir duplicação de esforços de diferentes entidades educativas – reduzir custos – economias de escala	Reduzir encargos financeiros do governo, mediante fontes de financiamento local
	Combater corrupção e nepotismos	Permitir uso mais eficiente dos recursos
	Facilitar a mobilidade do emprego docente no território nacional	Acelerar processo de decisão, através da proximidade local dos decisores, reduzindo burocracia
	Uniformizar organização pedagógica e avaliação	Permitir decisões mais adequadas aos contextos a que se aplicam Envolver os implicados e desenvolver a sua responsabilização
DIMENSÃO PEDAGÓGICA	Compensar carências de preparação, através de maior dirigismo administrativo e pedagógico da Adm. Central	Flexibilizar currículos, admitindo adaptações locais aos currículos nacionais
	Garantir formação adequada em matérias básicas, através de programas mais taxativos e de exames nacionais	Desenvolver perfis de formação, atendendo à personalidade, e contexto familiar e social de cada aluno Diversificar modalidades, cursos e formações e introduzir pedagogias participativas Possibilitar elaboração de pactos e parcerias educativas com outros agentes e organizações locais Envolver todos os implicados nos processos educativos, potenciar as aprendizagens, reforçar cooperação e responsabilização local

Fonte: adaptado de Silva e Vieira (2021).

A centralização apresenta vantagens inegáveis, nas dimensões política e na dimensão económico-administrativa (Quadro 1). Com efeito, ainda que a descentralização contribua efetivamente para a democracia (Machado, 2015; Castro, 2017; Pinhal, 2017; Silva e Vieira, 2021), deslocando a capacidade de decisão para os níveis em que os intervenientes atuam, a existência de desigualdades sociais pode comprometer a verdadeira autonomia dessas decisões o que, aliado à não existência de uma política educativa coerente, compromete

essa mesma ideia de um sistema democrático. Esses aspetos debatem-se também quando se incide na dimensão económico-administrativa. Poder-se-á sugerir que a opção por centralizar / descentralizar apresenta vantagens equiparáveis, nessas duas dimensões. Nota-se, no entanto, no quadro apresentado, um maior número de vantagens associados à descentralização, na dimensão pedagógica. No entanto, essa descentralização pode realizar-se a diferentes níveis, não sendo necessariamente efetuada a nível municipal ainda que alguns aspetos dessa dimensão possam ser atribuídos aos municípios.

As Encruzilhadas da Descentralização da Educação em Portugal

Descentralizar a educação equivale a atribuir níveis de decisão (Machado, 2015; Justino, 2016; Barroso, 2016; Neto-Mendes, 2017) e consegue-se identificar pelo menos três atores sociais, ou *stakeholders*: a) o Estado, que quando reclama para si um amplo leque de decisões centraliza o sistema educativo; b) os municípios, instâncias estatais de nível regional e local que têm vindo a querer ter um papel mais ativo nas decisões em educação; c) e as escolas, ou seja, os que prestam o serviço de educação aos cidadãos.

A literatura permite perceber que as encruzilhadas são feitas da interação e comunicação entre estes três *stakeholders*. Com efeito, as relações que estabelecem entre si são tensas, comunicando com dificuldade entre si, e onde se manifestam conflitos, receios, estereótipos e desconfianças mútuas, assentes em diferentes lógicas de poder e controlo (Castro, & Rothes, 2013; Machado, 2015; Alves e Cabral, 2015; Barroso, 2016; Pinhal, 2017; Castro, 2017; Fernandes, 2017).

O Governo central receia perder o controlo sobre as escolas, mantendo regras uniformes e controlo económico-administrativo que geram disfunções burocráticas, decorrentes de uma cultura organizacional burocrática que se instalou nas organizações da administração central e vai dominando a vida escolar. Por sua vez, na sua relação com os municípios, o poder central vai atribuindo competências, sem que haja um financiamento dessas competências (Pinhal, 2016; Fernandes, 2017; Silva e Vieira, 2021).

Acrescendo ainda que a atribuição de competências nem sempre se traduz na aquisição de um real poder de decisão (Machado, 2015; Silva e Vieira, 2021; Nunes, Dias, & Orvalho, 2015; Castro, 2017). A relação entre os municípios e as escolas, por sua vez, é também pausada por encruzilhadas, já que as escolas receiam que a descentralização da educação se traduza na municipalização da educação (Silva e Vieira, 2021), em que a tomada de decisão se operacionaliza ao nível dos municípios, e receiam a intrusão dos municípios em matérias pedagógicas (Machado, 2015; Barroso, 2016).

A literatura aponta ainda para impasses decorrentes da desconexão entre o discurso e as práticas, com o Governo Central anunciar medidas de descentralização, tratando-se de medidas de desconcentração, mantendo estruturas desconcentradas a desempenhar atividades técnicas e reservando no topo a tomada de decisão política, legislativa ou regulamentares (Nunes, Dias e Orvalho, 2015; de Souza, Castro, & Rothes, 2013; Machado, 2015; Pinhal, 2016; Castro, 2017). Este não parece ser um fenómeno exclusivo de Portugal, sendo também apontado no Brasil, por Mota Parente e Espejo Villar (2021) que afirmam que o Governo Central brasileiro responsabiliza os estados e municípios sem lhes dar a corres-

pondente autonomia. Sobre esse aspeto em Portugal, de Souza, Castro, & Rothes (2013, p. 16) são claros quando afirmam que:

O Estado, apesar de continuar a desenvolver um discurso apelando à descentralização, tem vindo a desenvolver um conjunto de medidas marcadas por lógicas centralistas-burocráticas e que podem controlar a ação dos atores condicionando o desenvolvimento da autonomia das instituições locais.

Assiste-se também, em simultâneo, à manutenção de práticas centralizadas e burocráticas que são reproduzidas também a nível local, com maior afincamento do que foram ou são observadas noutros níveis da administração da educação (Ferreira apud de Souza, Castro, & Rothes, 2013; Castro, 2017). Pode assim considerar-se que, a reprodução dessas práticas, a nível local, perpetua o sistema burocrático, não aproveitando plenamente das vantagens da descentralização, porque se traduz antes numa municipalização da educação, e acentua as encruzilhadas já identificadas amontando ressentimentos e desconfianças que dificultam o trabalho colaborativo entre os atores sociais.

Conclusões

Em suma, para que se aproveite o caminho traçado até ao momento, urge abandonar lógicas burocráticas e procurar um equilíbrio entre a tomada de decisão centralizada e descentralizada, procurando aproveitar as vantagens de ambas. Para isso, será necessário decidir o que descentralizar e a que nível descentralizar, como sugere Elias (2016).

Todavia não bastará transferir competências para outros níveis de decisão - mesmo que seja de facto transferir a tomada de decisão. Os atores sociais têm de ser capacitados para decidir e pensar estrategicamente sobre o sistema educativo. Do que importa que passem de uma lógica de submissão para uma de implicação (Silva e Vieira, 2021). Caso contrário, transferir a capacidade de decisão para *stakeholders* que têm desempenhado sobretudo um papel passivo, de implementadores e de decisores táticos ou operacionais, as decisões tenderão a ser pobres e pouco profundas, não sendo possível alcançar decisões estratégicas e inovadoras sem preparação. Essa capacitação pode advir da formação formal e informal desses intervenientes, através de ações de formação, mas também os integrando em processos de decisão estratégicos.

Das análises já realizadas sobressaem problemas de confiança entre os diferentes *stakeholders*, para os quais será necessário promover a confiança e compreensão mútuas. A realização de encontros onde participem diferentes tipos de intervenientes pode ajudar a reduzir desconfianças e incompreensão de diferentes lógicas de ação. Estimular os intervenientes a equacionar os problemas sob outros pontos de vista, pode facilitar também a promoção de ambientes mais colaborativos. Por sua vez, a melhor clarificação dos papéis dos diferentes *stakeholders* permite diminuir receios e desconfianças, propiciando também melhores formas de comunicação e de colaboração. Com efeito, a divulgação de boas práticas colaborativas que envolveram entre diferentes *stakeholders* pode também ter um efeito positivo, ao desenvolver melhores perceções das potencialidades do trabalho em rede.

Por último, da avaliação das medidas introduzidas, como por exemplo das cartas educativas elaboradas pelos municípios, pode resultar a identificação de aspetos a dar continuidade e de aspetos que devem ser melhorados. Estando atualmente a ser elaboradas

cartas educativas de segunda geração, importa perceber em que medida a elaboração destes diagnósticos tem contribuído para alavancar políticas territoriais de educação e melhorar a educação das regiões.

Referências

- Alves, J. M. e Cabral, I. (2015). Educação, território e governação – o programa Aproximar e a terceira margem. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, p. 35-52.
- Barroso, J. (2016). “A administração local da educação: da descentralização à territorialização das políticas educativas” (pp. 22-36) In Justino, J.D. (Dir.). *Processos de Descentralização em Educação*. Coleção Seminários e Colóquios. Conselho Nacional de Educação.
- Cardim, J. C. (2005). *Do ensino industrial à formação profissional: as políticas públicas de qualificação em Portugal*. ISCSP.
- Carvalho, R. (1986). *História do ensino em Portugal: desde a fundação da nacionalidade até ao fim do regime de Salazar-Caetano*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castro, D.F. (2017). “Políticas de «descentralização» da educação em Portugal: desconcentração de poderes e autonomias” (p. 963-978) In Justino, J. D.(Dir.). *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II*. Coleção Seminários e Colóquios. Conselho Nacional de Educação.
- CEDEFOP. (2021). *O sistema de educação e formação profissional em Portugal: descrição sumária*. Luxemburgo: Serviço das Publicações. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/359964>
- CNE. (2014). *Relatório Técnico: Ensino e Formação Profissional Dual*. Conselho Nacional de Educação.
- Decreto-Lei n.º 30/2015, da Presidência do Conselho de Ministros, *Regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais*. Diário da República n.º 30/2015, Série I de 2015-02-12, páginas 838 – 841.
- Decreto-Lei n.º 21/2019, da Presidência do Conselho de Ministros, *Quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação*. Diário da República n.º 21/2019, Série I de 2019-01-30, páginas 674 – 749.
- DGEEC. (2021). *Educação em Números – Portugal 2021*. Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.
- Eurydice. (2022). *National Education Systems: Portugal*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/pt-pt/national-education-systems/portugal/portugal>
- Elias, F. (2016). “As linhas com que se pode cozer a escola para se aprofundarem os caminhos de futuro da descentralização” (p. 61-82) In Justino, J.D. (Dir.). *Processos de Descentralização em Educação*. Coleção Seminários e Colóquios. Conselho Nacional de Educação.
- Fernandes, A. S. (2017). “A Administração Local da Educação” (979-991) In Justino, J. D.(Dir.). *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II*. Coleção Seminários e Colóquios. Conselho Nacional de Educação.
- Fernandes, R. (1998). “Génese e consolidação do sistema educativo nacional (1820-1910)” (p. 23-46) In Proença, M. C. (Coord.). *O Sistema de Ensino em Portugal (séculos XIX – XX)*. Edições Colibri.
- Lei n.º 46/ 86, da Assembleia da República Portuguesa, *Lei de bases do Sistema educativo*. Diário da República n.º 237/1986, Série I de 1986-10-14, páginas 3067 – 3081.
- Lei n.º 75/2013, da Assembleia da República, *Regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais*. Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12, páginas 5688 – 5724.
- Machado, J. (2015). A Gestão Local da Educação Escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, p. 11-34.

- Mota Parente, J., & Espejo Villar, L. B. (2021). Más allá de la NGP: La narrativa de la Post Nueva Gestión Pública en los sistemas educativos de España y Brasil. *Revista Portuguesa de Educação*, 34(2), p. 5-24. <http://doi.org/10.21814/rpe.17555>
- Neto-Mendes, A. (2017). “Processo de «descentralização» da educação em Portugal: Entre ‘Luzes’ e ‘Sombras’” (pp. 993- 1000) In Justino, J. D. (Dir.). *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva* – Volume II. Coleção Seminários e Colóquios. Conselho Nacional de Educação.
- Nunes, C., Dias, J. F., & Orvalho, L. (2015). A escola aliada ao território – o caso da ESPROARTE, uma educação que toca. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, p. 101-113.
- Pinhal, J. M. (2017). “Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas – Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade” (p. 887-907) In Justino, J. D. (Dir.). *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva* – Volume II. Coleção Seminários e Colóquios. Conselho Nacional de Educação.
- Resolução Conselho de Ministros 15/2013, da Presidência de Conselho de Ministros. *Aproximar - Programa de Descentralização de Políticas Públicas*. Diário da República n.º 55/2013, Série I de 2013-03-19, páginas 1757 – 1758.
- Rodrigues, L. L., Gomes, D., & Craig, R. (2003). Aula do Comércio: primeiro estabelecimento de ensino técnico profissional oficialmente criado no mundo. *Revista da Câmara dos Técnicos Oficiais de Contas*, 34, 46-54.
- Silva, A. F., & Vieira, I. (2021). Emergência das políticas de descentralização em matéria de educação: uma contextualização histórica e legislativa em Portugal. *Revista Estudos do Século XX*, 21, p. 35-52. https://doi.org/10.14195/1647-8622_21_2.
- Souza, D. B., Castro, D. F., & Rothes, L. (2013). Políticas de descentralização da educação no Brasil e em Portugal: Avanços e Recuos da Desconcentração de Poderes. *Revista Portuguesa de Educação*, 26(2), p. 7-33.

Um Olhar Sobre os Processos de Implementação da Descentralização de Competências em Portugal e no Brasil

Joaquim Croca Caeiro¹

Alexandre Nunes²

Helena Teles³

Rosária Ramos⁴

Jeová Torres Silva Junior⁵

Emiliana Debetir⁶

Ivoneti Ramos⁷

Sullivan Fischer⁸

1 Doutor em Ciências Sociais na especialidade de Ciência Política. Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal). Investigador Integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP-ULisboa). Coordena projetos de investigação nas áreas temáticas das políticas públicas e sociais. E-mail: jcaeiro@iscsp.ulisboa.pt

2 Doutor em Administração da Saúde pelo ISCSP-ULisboa. Professor Auxiliar no ISCSP-ULisboa. Investigador Integrado no Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP). Coordenador-adjunto da Escola de Administração e Gestão de Saúde do ISCSP-ULisboa e Coordenador Adjunto para o I ciclo na Unidade de Coordenação de Administração Pública do ISCSP (Licenciaturas em Administração Pública e em Administração Pública e Políticas do Território). E-mail: anunes@iscsp.ulisboa.pt

3 Doutora em Ciências Sociais na especialidade de Serviço Social. Professora do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal). Investigadora Integrada do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP-ULisboa). Domínios de atuação profissional e de investigação: Serviço Social, Responsabilidade Social, Intervenção Social, Liderança, Gestão Organizacional e Empreendedorismo. E-mail: hteles@iscsp.ulisboa.pt

4 Doutoramento em Ciências Sociais, na especialidade em Sociologia. Professora auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa e membro integrado do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP, ISCSP, Universidade de Lisboa). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Desigualdades nos domínios da educação e do trabalho. Dinâmicas sócio organizacionais. Ética e emoções em contextos organizacionais. E-mail: rramos@iscsp.ulisboa.pt

5 Doutor em Administração. Professor da Universidade Federal do Cariri (UFCA, Brasil). Investigador do Laboratório Interdisciplinar de Estudos em Gestão Social (LIEGS/UFCA). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Desenvolvimento territorial. Gestão Social. Economia Social e Solidária. E-mail: jeova.torres@ufca.edu.br

6 Doutora em Engenharia Civil, área de concentração Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial. Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC, Brasil). Investigadora do Grupo de Pesquisa Política (Politéia/UDESC). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Coprodução. Gestão Municipal. Orientação para a Aposentadoria. E-mail: emiliana.debetir@udesc.br

7 Mestre em Economia. Professora da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC, Brasil). Investigadora do Grupo de Pesquisa Politeia (UDESC) e do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território da Universidade Federal de Santa Catarina (LEMATE/UFSC). Temáticas de atuação profissional e de investigação: Economia do setor público. Indicadores socioeconômicos e de gestão fiscal. Planejamento e desenvolvimento territorial. E-mail: ivoneti.ramos@udesc.br

8 Doutora em Administração Pública. Professora na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc/Esag). Investigadora no Callipolis e Coordenadora do Laboratório de Aprendizagem em Serviços Públicos, com atuação voltada à política de educação, saúde e conselhos de gestores de direitos. E-mail: sullivan.fischer@udesc.br

Introdução

Por processo de descentralização, podemos entender a forma pela qual, os governos locais, participam cada vez mais na decisão e administração das políticas públicas, através da transferência de recursos, autoridade e funções dos governos nacionais para os governos locais garantindo uma atempada adaptação às condições específicas a nível local e com um grau de autonomia e autoridade incluindo planeamento, financiamento e implementação das suas políticas.

Entendida desta forma a descentralização, propondo a transferência de poder de decisão sobre as políticas públicas e sociais para os níveis periféricos da cidade possibilita que a gestão dos serviços públicos incorpore os cidadãos que os utilizam e desta forma possam ter uma maior participação na tomada de decisão e ao mesmo tempo verem realizadas as suas necessidades de forma mais próxima.

A transferência de poder, necessariamente, não otimiza a gestão das políticas públicas, mas proporciona uma alternativa para otimizar a solução dos problemas públicos, que afetam grupos de população que ocupam o mesmo território (Junqueira & Corá, 2012) mas permite considerá-la como um processo de transferência de poder (que) determina a redistribuição das decisões. Neste sentido, este é um conceito dialético, porque ele existe em oposição à centralização. Não se descentraliza se não há poder centralizado.

O processo de decisão envolve mudanças na articulação entre estado e sociedade, entre o poder público e a realidade social, e implica mudar a atuação do Estado e o seu papel na gestão das políticas sociais. O Estado deixa de ser o único responsável pelas soluções dos problemas públicos, mesmo que tenha como competência a garantia dos cidadãos no que respeita aos seus direitos sociais (Junqueira & Corá, 2012).

Importa, no entanto, esclarecer que a dicotomia entre centralização e descentralização se mobiliza sempre numa lógica de divisão do poder. O que significa perder poder para uns e ganhar poder para outros e, saber quanto poder se está disposto a perder. Daqui resulta que os dois conceitos estarão sempre num conflito que será mais ou menos atenuado em função dos interesses que os movem. A maioria dos investigadores que preconizam cada uma das perspetivas, tendem a delimitar argumentos a favor e contra.

A favor, costumam apontar que o Governo local se encontra mais perto das pessoas e por conseguinte se torna mais fácil identificar os problemas, a existência de informação privilegiada por parte dos órgãos municipais, o princípio da subsidiariedade (prestar o serviço público ao nível mais baixo do governo, incluindo os benefícios e os custos mais relevantes), a possibilidade de satisfazer as necessidades à medida dos interesses dos cidadãos, a maior participação dos cidadãos no processo de decisão, a diminuição do índice de corrupção, a redução do abuso de poder, mais democracia e uma maior harmonia entre os cidadãos e unidade nacional e, finalmente a possibilidade de diminuição da burocracia.

Contra, aduzem a existência de dificuldades no domínio da informação privilegiada, maiores custos de coordenação de políticas e de gestão, a existência do que descrevem como o paradoxo da descentralização, que se refere à captura do processo pelas elites, ao invés da sua atribuição aos cidadãos, e de igual forma, nem sempre a sua participação é conseguida, em virtude do mesmo paradoxo, argumentando ainda no sentido de que a democracia, a

transparência e a corrupção não apresentam qualquer alteração (Caramani, 2011; Araújo, 2003; Bilhim, 2004; Wu, Ramesh, Howlett & Fritzen, 2014; Haider-Markel, 2014).

Descentralização em Portugal

O tema da descentralização, reveste grande importância e atualidade, ainda que, no caso português adquira foros de secularidade, uma vez que acompanhou o processo de formação e desenvolvimento do Estado nacional. Com efeito, a edificação do Estado português, foi ao longo dos séculos determinada pela dinâmica da centralização do poder (no rei) e da reivindicação de poder por parte dos grupos sociais preferenciais na estrutura política, económica e militar (clero e nobreza).

A partir do século XVI, adquiriu preponderância o governo centralizado com o nascimento e posterior desenvolvimento do estado absoluto, que viria a manter-se até ao século XIX. É, a partir deste século, com a revolução liberal de 1820 e o conseqüente fim do absolutismo, que a descentralização adquire um novo contexto e significado no debate político, no qual se vão opondo os defensores do estado centralizador (absolutistas e conservadores) aos que reivindicam a atribuição de poderes nas entidades da sociedade civil, principalmente os municípios (cuja tradição nacional também acompanhou o desenvolvimento do estado português) (Caeiro, 2015, 2018).

A codificação administrativa, que resultou da transição de um modelo de administração pública personalista (o rei é o detentor de todos recursos do Estado) para um modelo patrimonialista (assente no poder do povo e da administração pública como instrumento do poder ao serviço do povo), através da reforma administrativa de Mouzinho da Silveira em 1832 e depois com a elaboração do 1.º código administrativo em 1836. Este modelo, teria continuidade ao longo do século XIX e nas primeiras décadas do século XX.

É no decurso do código administrativo de 1936 que se desenvolve o modelo weberiano, o qual havia de continuar a demonstrar a confrontação entre centralização e descentralização. Dos vários códigos publicados ao longo de um século ficou bem patente, a dicotomia entre aqueles conceitos, sendo o último código administrativo, representativo do predomínio do modelo centralizador. Este, que vigorou até à promulgação da Constituição de 1976, no pós-revolução do 25 de Abril de 1974, estabelece nos seus princípios um modelo descentralizador e com o intuito de promover um quadro regionalizador para o país, o qual seria suspenso com o referendo de 8 de novembro de 1998.

Após 50 anos da Revolução de 25 de Abril de 1974 e 48 anos de Constituição da República Portuguesa, que no seu artigo 237.º, preconizava a descentralização administrativa como um imperativo constitucional e, de várias tentativas mais ou menos infrutíferas de promoção da atribuição de competências do poder central no poder local, afirmando em muitos casos uma diferença substancial entre os factos e os princípios, a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, vem aprovar o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

Aquela lei estabelece as normas que devem enquadrar a transferência de competências — art.º III.º e ss — afirmando o seu carácter definitivo e universal — art.º II.º —, mediante um processo de delegação de competências — art.º II.º — dos órgãos de Estado nos órgãos das autarquias locais e nas entidades intermunicipais. Neste sentido, a mesma lei cria as

comunidades intermunicipais. Neste sentido, a mesma lei cria as Comunidades Intermunicipais — art.º 139.º — em número de 21 a que acresce mais duas Áreas Metropolitanas, distribuídas do ponto de vista geográfica no território nacional.

O processo de descentralização pouco ou nada se desenvolveu entre a data da entrada em vigor da lei supracitada, o que mereceu a necessidade da publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, na qual se consubstanciam o princípio da subsidiariedade, descentralização administrativa e da autonomia do poder local — art.º 1.º — e com um conjunto de princípios e garantias em conformidade com o estabelecido no art.º 2.º, com um carácter universal — art.º 3.º — e admitindo a gradação do processo com limite de finalização em 2021 — art.º 4.º —, o que não aconteceu.

Ao longo dos anos 2018 e 2019, foram publicados os diplomas legais de âmbito setorial relativo às diversas áreas a descentralizar e de que se destacam entre outros o Decreto-Lei n.º 99/2018, 28 de novembro (transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio da promoção turística interna sub-regional, Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro (transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça), Decreto-Lei n.º 102/2018, de 29 de novembro (transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio dos projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento), Decreto-Lei n.º 103/2018, de 29 de novembro (transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil), Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro (transferência de competências para os órgãos municipais nos domínios da instalação e gestão de Lojas do Cidadão e de Espaços Cidadão, Gabinetes de Apoio aos Emigrantes e Centros Locais de Apoio e Integração de Migrantes), Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro (transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação), Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro (transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais e órgãos municipais no domínio da educação), Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro (transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais e órgãos municipais no domínio da saúde), Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto (transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais e órgãos municipais, no domínio da ação social).

Descentralização da Saúde em Portugal

Em Portugal, na área da saúde foi com a constituição de 1976, que se abordou pela primeira vez de forma clara a questão da importância da criação de um Serviço Nacional de Saúde público com uma descentralização da saúde “O serviço nacional de saúde tem gestão descentralizada e participada” (n.º 4 do artigo 64.º). Desta forma, três anos mais tarde surgiu a lei que criou este Serviço (Lei n.º 56/79, de 15 de setembro). No seu artigo 2.º este diploma estabelecia que “O SNS é constituído pela rede de órgãos e serviços prevista neste diploma, que, na dependência da Secretaria de Estado da Saúde e atuando de forma articulada e sob direção unificada, gestão descentralizada e democrática, visa a prestação de cuidados globais de saúde a toda a população” e no n.º 1 do seu artigo 18º “1 – O SNS goza de autonomia administrativa e financeira e estrutura-se numa organização descentralizada e

desconcentrada, compreendendo órgãos centrais, regionais e locais e dispor de serviços prestadores de cuidados primários e serviços prestadores de cuidados diferenciados”.

Em resultados destas disposições, a descentralização pensada para a saúde em Portugal acabou por ser de alguma forma concretizada após a publicação da primeira Lei de Bases da Saúde (LBS) (Lei n.º 48/90, de 24 de agosto), ideia que se manteve na nova redação deste diploma ditada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro. Assim, foram criadas no início dos anos 90 as Administrações regionais de saúde que subsistem até hoje, mas que na verdade são estruturas cuja autonomia e decisão está sempre pendente do poder central (Nunes, 2020). 28 anos depois da publicação da primeira LBS, começou-se a desenhar, de facto, um projeto de descentralização concreto na saúde e o ponto de partida foi a transferência de competências para as autarquias locais, tal como já tinha ocorrido ao nível da educação.

Assumiram-se como objetivos a criação de um modelo de gestão articulado e integrado dos cuidados de saúde primários no território municipal através da promoção da eficácia e eficiência da gestão dos recursos na área da saúde, promotor de sinergias e potencialidades que resultariam do envolvimento da comunidade local na prestação de cuidados de saúde e que segundo o legislador permitiria uma maior afetação de recursos humanos (não clínicos) afetos à saúde no território do município, o que no final resultaria em ganhos em saúde para a população (Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro).

Tendo em conta a intenção do Governo e a legislação aplicada para esse efeito (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto e Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro), as competências transferidas para os órgãos municipais incluíram:

- A participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;
- A gestão, manutenção e conservação de outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários;
- A gestão dos trabalhadores, inseridos na carreira de assistente operacional, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACeS) que integram o Serviço Nacional de Saúde (SNS);
- A gestão dos serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACeS que integram o SNS;
- A parceria estratégica em programas de saúde (prevenção da doença, com especial incidência na promoção de estilos de vida saudáveis e de envelhecimento ativo).

Tendo em conta estes pontos, transitariam para as Autarquias praticamente todos os custos, exceto os relacionados com os profissionais de saúde e serviços de apoio logístico na área clínica (equipamentos médicos), que se mantiveram na esfera da Administração Central, integrados no financiamento do Serviço Nacional de Saúde. Em contrapartida, os municípios adquirem a titularidade das instalações e equipamentos, salvo os equipamentos médicos e ficaram obrigados a garantir a qualidade das intervenções e assegurar as condições ótimas de funcionamento e segurança, cuja verificação e acompanhamento fi-

caria a cargo do Ministério da Saúde, salvaguardando-se o interesse dos utentes e dos seus profissionais (Julião & Nunes, 2019).

Descentralização da Ação Social em Portugal

No séc. XII ao séc. XV, por iniciativa de alguns membros da nobreza, de ordens religiosas ou militares, de confrarias e de corporações foram-se mobilizando para o surgimento por todo o país de *hospitais*, *hospícios*, *gafarias* [hospital para leprosos] e *albergarias*. Foram também criadas *mercearias* destinadas a albergar mulheres idosas, designadamente viúvas, sem recursos. A proliferação de todos estes tipos de instituições fez-se acompanhar de frequentes desmandos e abusos que bem cedo determinaram a intervenção disciplinadora do poder real. Importa destacar que até meados do século XIX a assistência social em Portugal era quase exclusivamente financiada por apoios diretos ou indiretos da monarquia e da Igreja. Neste sentido o crescente aparecimento de iniciativas de assistência social pública, deve-se ao facto do Estado não poder estar alheado da insuficiência da ação particular, sobretudo a partir de meados do século XIX em que se dão os primeiros passos da industrialização (Conceição, 2017; Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 1984; Pimentel, 2000).

A assistência social complementa o regime dos seguros sociais obrigatórios, visando uma proteção social da população não abrangida pelo seguro social ou a proteger eventualidades e cobrir encargos que excedessem os esquemas de previdência obrigatória. O conceito de ação social, que tem a sua origem na assistência social, traduz-se num direito pessoal, subjetivo intimamente relacionado com a necessidades de suprimir as necessidades em especial da população mais vulnerável e que se encontra mais exposta aos riscos sociais (Comissão do Livro Branco da Segurança Social, 1998; Neves, 1993). De acordo com o disposto no artigo 33.º da primeira lei de bases da Segurança Social (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto) “a ação social tem como objetivos fundamentais a prevenção de situações de carência, disfunção e marginalização social e a integração comunitária”, neste sentido visa a proteção social dos grupos socialmente mais vulneráveis, em especial, crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos entre outros grupos que se encontram em risco de marginalização social (Neves, 1996).

No que respeita à descentralização de competências da administração direta e indireta do Estado em matéria de ação social conforme o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 55/2020 de 12 de agosto, é da competência dos órgãos municipais:

- a) “Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social;
- b) Elaborar as cartas sociais municipais, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais;
- c) Assegurar a articulação entre as cartas sociais municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional;
- d) Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar que correspondam à componente de apoio à família nos termos do artigo 12.º;
- e) Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social;

- f) Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção;
- g) Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, designadamente em articulação com entidades públicas, instituições particulares de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos;
- h) Coordenar a execução do programa de contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), em articulação com os conselhos locais de ação social;
- i) Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos”.

Quanto aos órgãos das entidades intermunicipais devem são delegadas as competências respeitantes à:

- a) “Participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram;
- b) Elaborar as cartas sociais supramunicipais, para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal”.

Atualmente o processo de implementação da descentralização de competências em matéria de ação social acarreta em si próprio um conjunto de possibilidades e de limitações, estas últimas em fazer face aos problemas sociais complexos que exigem não só uma adequação ao nível das políticas sociais, bem como ao nível da capacidade técnica de resposta por parte dos profissionais afetos à concretização e operacionalização da transferência de competências dos órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da ação social.

Descentralização da Educação em Portugal

O centralismo do sistema educativo em Portugal assume raízes históricas, tendo tido momentos particularmente relevantes, como no século XVIII com o governo de Marquês de Pombal (1699-1782), quer ainda durante todo o período em que o país viveu em ditadura, ao longo do século XX (Carvalho, 1986). Sublinhe-se que apesar das reformas de que foi alvo, o sistema de ensino português manteve o seu pendor centralizado após a transição para a democracia que ocorreu em 1974, ainda que atravessando várias etapas a partir dessa data. Alguns autores, considerando o papel dos municípios em questões educativas, consideram que de 1974 a 1986 os municípios assumiram um papel financiador e de apoio em questões como as de proporcionar ação social escolar, transportes educativos e até a investimentos efetuados no pré-escolar e no ensino básico e o combate ao analfabetismo (Machado, 2015; Pinhal, 2017; Silva e Vieira, 2021).

Lima (2002) considera que em 1986 se inicia um processo de reforma no qual se integra um desígnio descentralizador. Com efeito, o princípio da descentralização encontra-se

plasmado na sua Lei de Bases criada naquele ano (Lei n.º 46/ 86 de 14 de outubro), prevendo estruturas administrativas regionais e locais de educação, definindo as competências da administração central e prevendo legislação subsequente para regular as competências dos diferentes níveis de administração. Ainda que estes princípios não tenham sido materializados, a legislação permitiria um outro tipo de envolvimento dos municípios em matérias educativas.

No período de 1986 a 1996 surgiram alterações que permitem considerar os municípios como parceiros sociais (Machado, 2015; Pinhal, 2017; Silva & Vieira, 2021). Estes autores sublinham neste período a criação das Direções Regionais de Educação, a criação de escolas profissionais valorizando a oferta educativa local, bem como o papel assumido pelos municípios na gestão das escolas públicas, nomeadamente relevando a sua participação nos Conselhos de Escola (Pinhal, 2017; Silva & Vieira, 2021). A respeito da participação dos municípios nos Conselhos de Escola, Pinhal (2017) considera que esta medida promissora terá ficado aquém do seu alcance.

A partir de 1996, surgiram instrumentos legislativos que permitiriam aos municípios assumir-se como participante público em matéria de educação (Machado, 2015; Pinhal, 2017; Silva & Vieira, 2021). Estes autores sublinham o papel ativo dos municípios com a criação das escolas Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), onde é valorizada a participação local; com a criação dos Conselhos Municipais de Educação, explicitando as suas competências; a organização da oferta local e ordenamento da rede escolar; a competência para elaborar as cartas educativas, que posteriormente passaram a ser obrigatórias; e ainda a participação dos municípios nos Conselhos Gerais dos estabelecimentos escolares (Pinhal, 2017; Silva & Vieira, 2021).

No entanto, o modelo centralizado continua a perdurar no sistema educativo. Por exemplo, a criação dos agrupamentos escolares, que visava entre outros aspetos melhorar a articulação do processo escolar dos alunos e melhorar o aproveitamento de recursos, segundo Pinhal (2017) foi uma reforma centralizada quando deveria ter sido realizada com participação das escolas e dos municípios. Pinhal (2017) refere ainda a contratualização entre a administração central e a administração local, que tem vindo a ganhar relevância nos últimos anos. Silva e Vieira (2021) salientam as críticas de que se têm revestido os Contratos de Educação e Formação Municipal, no âmbito dos quais se procederem a transferência de competências das escolas para os municípios, sendo assim palco de conflitos e desconfianças. A este respeito, Machado (2015) considera que a celebração de contratos interadministrativos caracteriza a desconcentração administrativa, em detrimento da descentralização. Com efeito, segundo este autor, em Portugal tem-se levado a cabo sobretudo medidas “não de descentralização, mas de desconcentração, incidindo os poderes desconcentrados em tarefas predominantemente técnicas e mantendo-se no topo as decisões mais substanciais de natureza política, legislativa ou regulamentar” (Machado, 2015, p. 18). Considera aquele autor que os Contratos de Educação e Formação Municipal (CEFM) são uma forma de manter a direção estratégica das escolas, evitando a municipalização da educação.

Permanece assim a interrogação: “A reforma da administração da educação tem vindo a instituir uma nova ordem democrática, participativa, descentralizadora e autonómica, ou tem evoluído, na continuidade, em torno de um modelo centralizado de feição assu-

midamente desconcentrada, a que se poderia chamar uma recentralização por controlo remoto?” (Lima, 2002, p. 62).

Descentralização no Brasil

No Brasil, por sua vez, manteve a tradição pela concentração de poder de decisão, de regulação e de gasto no governo central em grande parte do seu processo histórico de construção de Estado-nação. Esse foi modelo de gestão do Estado nacional brasileiro depois da independência (1822) até a redemocratização (1985). Portanto, ainda que se desconsidere mobilizações de setores da sociedade que buscavam transformar o Estado e a ordem social, parece correto afirmar a centralização, estabelecida em bases de processos decisórios autoritários, de hipertrofia do Poder Executivo central e de insuficiência ou asfixia da participação pública nas ações governamentais predominou no país, no período Imperial (1822-1889) e no período republicano (de 1889 à pelo menos 1988). Por um lado, conforme Silva (2016), é importante revelar que em todo este período de mais de 150 anos, proprietários de terras, industriais e/ou representantes da burguesia nacional foram a favor da descentralização, desde que essa forma de organizar o Estado atendesse aos seus interesses territoriais, económicos e políticos. Porém, por outro lado, também é necessário destacar que em reforço à centralização somente nos anos de República, o Brasil ainda viveu dois momentos de ditadura. Primeiro teve a fase de ditadura civil ou Estado Novo (1937-1945), em que o presidente Getúlio Vargas autocraticamente governou o país, decretando o fechamento do Congresso Nacional, diminuindo os poderes do Judiciário, instituindo interventores em alguns estados (instância subnacionais) e outorgou uma Constituição para fortalecer a centralização do poder e da gestão do Estado. Depois de um pequeno período de democratização (1945-1964), o Brasil vivencia uma ditadura militar que durou 21 anos (1964-1985) com 05 presidentes militares sucessivos no poder. Naturalmente, este momento foi consolidado como autoritarismo e forte centralização administrativa no poder executivo, incluindo um novo fechamento do congresso e nomeação de interventores para governos dos estados e prefeitos municipais.

Os anos 1980 começam com a ditadura militar coordenando a transição para a redemocratização do país e vivendo seus últimos momentos. A crise do modelo económico nacional desenvolvimentista que os militares buscaram implantar nos anos 1970 já não tinha a força para politicamente sustentá-los no poder por mais tempo. E tratando-se de um país de dimensões continentais, como é o Brasil, não é possível controlar os interesses diversos e por vezes descontentes de 23 estados. As eleições diretas para governador, por exemplo, foram realizadas em 1982, já como cobrança que a descentralização do governo fosse parte do processo de redemocratização (Falleti, 2006). Além dos governadores, naquele ano também se elegeram pelo voto direto, nos estados, os novos deputados para a câmara federal. No final desta década representará uma nova etapa da história do Brasil, sobretudo para colocar a descentralização administrativa subnacional como foco da gestão do Estado, com a Constituição Federal de 1988 e a eleição direta para presidente, restabelecida em 1989. Com a Constituição Federal de 1988 se traçou um reorganização federativa, ampliando as obrigações das instâncias subnacionais (estados e municípios), com novos padrões de relacionamento entre estas esferas de governo e o governo federal, além de estimular a

criação de instrumentos de participação e controle social. Estava-se com a Carta Magna de 1988 estabelecendo-se o plano geral do ambiente político-institucional que conduziria o Brasil para a descentralização da gestão governamental nas décadas seguintes, baseado no: alargamento da democracia com o fortalecimento do poder local; universalismo das políticas sociais com gestão subnacional; incorporação dos municípios com autonomia político-administrativa idêntica à da União e dos estados (isso foi fundamental para a gestão da pandemia de COVID-19); descentralização financeira e desconcentração dos recursos públicos para os entes subnacionais; instituição de novas formas de controle público sobre o Poder Executivo com inclusão da participação da sociedade civil nos processos de deliberação governamental (Ribeiro, 2009).

Naturalmente, a reorganização da gestão governamental depois de duas décadas (1964-1985) de elevado nível de centralização político-administrativa, do período da ditadura militar, e as crises econômicas dos anos 1980 e 1990 revelam dificuldades para implantar este modelo de descentralização no Brasil. Todavia, quando se observa o ambiente político-institucional do governo brasileiro deste período, considerando o contexto pós-redemocratização, de globalização econômica, de reformas institucionais, de ampliação do poder político e de organização da federação brasileira percebe-se os avanços no modelo de descentralização de competências político-administrativas no país. Certamente, o processo de descentralização que se consumou nos anos 2000 e 2010 aumentou os recursos financeiros e a responsabilidade pela formulação, execução e avaliação de políticas públicas para a autoridade política dos governos subnacionais. Contudo, é importante que as políticas descentralizadoras contribuam para promover também melhores relações intergovernamentais entre os entes subnacionais e com o governo federal. Os municípios brasileiros fortaleceram sua autonomia como ente federativo, mas, suas capacidades estatais municipais possuem ainda carências que fragilizam a implementação de políticas públicas e a cooperação intergovernamental, no quadro geral da descentralização de competências no Brasil (Grin & Abrucio, 2021). Dito isso, quando se avalia a perpetuação do modelo de descentralização brasileira que já passa de três décadas (considerando a partir de 1988), sabe-se que há legados institucionais de longo prazo, contudo, ainda há muito o que aperfeiçoar na descentralização e no equilíbrio intergovernamental do poder no Brasil.

Descentralização da Saúde no Brasil

No que tange a saúde pública no Brasil, o processo de descentralização tem início com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que cria o Sistema Único de Saúde (SUS), posteriormente regulamentado pela Lei Complementar Federal n.º 8.080, de 1990 denominada Lei Orgânica da Saúde, e pela Lei Complementar Federal n.º 8.142, de 1990, que cria instâncias colegiadas de participação popular na gestão do SUS, na esfera federal, estadual e municipal de governo, e dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros.

“As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I – Descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II – Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III –

Participação da comunidade” (Brasil, 1988, Art. 198). Desta feita, a autoridade sanitária do SUS na União é exercida pelo Ministro da Saúde; nos estados, pelos Secretários Estaduais de Saúde; e, nos municípios, pelos Secretários Municipais de Saúde. Compete aos municípios os cuidados básicos em saúde, os procedimentos mais complexos são de responsabilidade dos governos estaduais e dos grandes municípios. O governo federal é responsável pelas diretrizes da política de saúde e pela transferência dos recursos para que os estados e os municípios executem as ações de saúde (Nikiguima, Postali & Rocha, 2017).

Visando maior eficiência foi estruturada a gestão conjunta entre as três esferas de Governo, por meio da criação de uma Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Trata-se de um foro permanente de negociação, articulação e decisão entre os gestores, no que tange a aspetos operacionais e na construção de pactos nacionais, estaduais e regionais no Sistema Único de Saúde. No âmbito nacional, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT), teve seu início na década de 1990, atendendo a Resolução n.º 2, de 1991, do Conselho Nacional de Saúde, que entendia a necessidade de articulação e coordenação entre os gestores governamentais do SUS (Brasil, 2022). Cabe às Comissões Intergestores pactuar a organização e o funcionamento das ações e serviços de saúde integrados em redes de atenção à saúde. Estas se dividem em: atenção básica ou primária, atenção secundária e atenção terciária; respectivamente estruturadas em: unidades básicas de saúde; unidades de pronto atendimento e unidades de atendimento especializado; e, hospitais de grande porte.

No início de 1990, uma crise de financiamento se estabeleceu na área de saúde pública. De acordo com Nikiguima, Postali e Rocha (2017), tal situação pode ser atribuída a má definição das responsabilidades de cada esfera de governo e a falta de clareza sobre as fontes de financiamento e os níveis de comprometimento de cada esfera de governo com as despesas.

Em 1992, num “contexto de expansão e qualificação da atenção básica, inicia-se o primeiro programa, depois transformado em política estruturada, a se inspirar e operar com preceitos de promoção da saúde, o Programa Saúde da Família” (Buss & Carvalho, 2009, p. 2306). Este programa é operacionalizado mediante a implantação de equipes multiprofissionais, que atuam em unidades básicas de saúde, no município, com o intuito de promover a saúde, por meio da prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes.

Em 2011, o Decreto n.º 7.508, regulamentou a Lei Complementar Federal n.º 8.080/90 e estabeleceu um novo arranjo para a descentralização, definindo que os serviços prestados permanecerão organizados em níveis crescentes de complexidade, em unidades geográficas específicas e para clientela definidas. No entanto, a oferta de ações e serviços do SUS deverá se organizar a partir da constituição de regiões de saúde. Cada região formada nos estados deverá garantir a integralidade no atendimento por meio da parceria entre os municípios componentes, tudo isto regulado pelo Contrato Organizativo de Ação Pública.

Entretanto, foi somente com a Emenda Constitucional n.º 29/2000, com a vinculação dos recursos das três esferas de governo para o financiamento das ações de saúde, que de facto o processo de descentralização começou a tomar forma (Nikiguima, Postali & Rocha, 2017). Ainda que enfrentando dificuldades, “a saúde foi o setor com descentralização mais difundida e profunda, onde o padrão anterior de centralização, de privatização da oferta e

de exclusão social foi sendo gradualmente modificado” (Guimarães & Giovanella, 2004, p.284).

Descentralização da Assistência Social no Brasil

Dentre os principais aspectos da redemocratização contidos na Constituição Federal de 1988, pode-se citar a ampliação considerável dos setores e das políticas públicas como dever do Estado, em áreas como o meio ambiente, a saúde, a educação e a assistência social (Abrucio & Loureiro, 2018). Soma-se a este fator a proposta de descentralização das políticas públicas aos entes subnacionais, a partir da concessão de maior autonomia política, financeira e administrativa aos estados e municípios.

A Assistência social aparece, inicialmente, no Artigo 194, da Constituição Federal de 1988, no contexto da seguridade social: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (Brasil, 1988, p. 1, grifos nossos). O Artigo 195, em seu parágrafo 10 a partir da redação dada pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, salienta os recursos para financiar as ações da seguridade social: “A lei definirá os critérios de transferência de recursos para o sistema único de saúde e ações de assistência social da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e dos Estados para os Municípios, observada a respectiva contrapartida de recursos” (Brasil, 1988, p. 1).

Na Seção IV, da Constituição Federal de 1988, tem-se o Artigo 203 que trata especificamente a assistência social, a qual deverá ser prestada ao cidadão independentemente da contribuição para o fundo da seguridade social. De acordo com Brasil (1988), as ações de assistência social têm por objetivos a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei, e a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza, este último objetivo incluído pela Emenda Constitucional n.º 114, de 2021.

As ações da assistência social serão organizadas com base nas seguintes diretrizes: “I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, e II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (Brasil, 1988, p.1).

Em complemento à Constituição Federal de 1988, foi publicada em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) com a finalidade de estabelecer os objetivos, princípios e diretrizes das ações e organizar um sistema descentralizado e participativo entre poder público e sociedade civil. Em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para organizar a oferta da

assistência social em todo o Brasil. E em 2010, para dar transparência às ações foi implementado o “Censo SUAS”, ferramenta instituída pelo Decreto n.º 7.334, que visa monitorar todos os serviços, programas e projetos ofertados pela assistência social no país.

Nestes 34 anos de descentralização muitos autores têm tratado o tema da área da assistência social e demonstram que muito ainda precisa avançar. Por exemplo, o estudo com relação à descentralização das políticas de assistência social, realizado por Souza (2018), que analisa a burocracia e os recursos financeiros da política de assistência social, executada pelos estados entre 2002 e 2012, a partir de duas dimensões de capacidade estatal: (1) profissionalização e qualidade da burocracia; e (2) recursos financeiros alocados na política, apontam que na política de assistência social, as burocracias estaduais e os recursos financeiros dos estados são coadjuvantes dos municípios, suprimindo, embora apenas parcialmente, as limitações das esferas locais.

Descentralização da Educação no Brasil

O processo de descentralização da política de educação no Brasil, consolidado pela Constituição Federal de 1988, teve início em meados da década de 80, impulsionado pelos movimentos sociais no período de transição democrática, defendido como estratégia para melhorar a qualidade do ensino, tornar mais acessível às demandas locais pela proximidade com os cidadãos e por assim, tornar os processos menos burocráticos e mais democráticos. Dentre os marcos representativos dessa descentralização, o Congresso Mineiro de Educação (1983), que resultou no Plano de Educação do Estado de Minas Gerais, elaborado com a participação social (Parente; Luck, 1999), e em 1993, o XVI Simpósio Brasileiro de Administração da Educação.

Em âmbito internacional, o Seminário Internacional sobre a Descentralização da Educação na América Latina, em 1995, representou importante momento de troca de experiências, alavancando as coordenadas para o novo modelo, assim como as Emendas Constitucionais n.º 23 e n.º 24, a primeira conhecida como “Passos Porto” e a segunda “Calmon”, são sancionadas em 1983, antecedendo a Constituição Federal de 1988, descentralizando recursos aos Estados e Municípios.

Os efeitos deflagrados por esses movimentos estão consolidados na Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei n.º 9.394/96 e Planos Nacional de Educação (PNE) Lei n.º 10.172/2001 e Lei n.º 13.005/2014, ampliando os direitos à educação, universalizando e garantindo sua gratuidade. Estabelece, ainda, como diretriz o regime de colaboração e cooperação entre os entes da federação. Especificamente, a Constituição Federal de 1988 determina à União a responsabilidade organizativa do sistema de ensino; o financiamento; e a função redistributiva e supletiva, a fim de garantir a oferta da educação a todos e com qualidade. Os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio (§3.º), neste caso, lê-se fundamental II e aos municípios, a responsabilidade é pela educação infantil e ensino fundamental I (§2.º).

Esse arcabouço inaugura uma nova base axiológica, fundada em princípios de descentralização, democracia e autonomia local, que inicialmente gerou insegurança aos educadores e a sociedade quanto a sua funcionalidade, por imputar aos municípios um grau de responsabilidade elevado e haver no Brasil expressivas desigualdades estruturais e institu-

cionais intra e entre territórios (Arretche, 1999, Souza, 2002, Carneiro, 2010). Ademais, a descentralização da política de educação, coloca a escola como lócus de implementação da política, descentralizando recursos financeiros ao nível das escolas, diferente da política descentralizada de saúde. Para esta política é dado aos estabelecimentos de ensino liberdade para [...] elaborar e executar sua proposta pedagógica [...] (art. 23, Inc. I) e aos docentes é assegurado a participação na elaboração da proposta pedagógica, que deve se dar pelos ideais de democracia, isto é, com a participação da comunidade escolar, admitindo que as escolas organizem seus projetos de ensino de diferentes formas. Essa discricionariedade dos agentes implementadores, impõem uma série de desafios provenientes dessa heterogeneidade dos municípios brasileiros, resultante das diferentes condições socioeconômicas, e das respectivas capacidades dos atores para assumir este novo papel atribuído pela política (Arretche, 1999; Souza, 1999; Cury, 2002; Souza, 2002, Souza; Faria, 2004; Barreto, et al., 2006).

Com o objetivo de minimizar as desigualdades e alavancar o processo de descentralização, o governo federal desenha programas aportando recursos financeiros diretamente nas escolas. Um dos exemplos, é o Programa Direito Direto na Escola (PDDE), criado em 1995, e que permanece em vigor- com o objetivo de impulsionar o planejamento e desenvolvimento de projetos pedagógicos. Posteriormente, em 1996, com a Emenda Constitucional n°14, para universalizar o ensino fundamental, é institucionalizado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), como mecanismo de indução à descentralização da política às esferas locais. O projeto inicialmente não abrangia a política de educação integralmente, este privilegiava apenas o Ensino Fundamental I (séries iniciais), por recomendação dos órgãos multilaterais de financiamento e instituições de cooperação técnica internacional.

Nessa perspectiva, o processo de descentralização da política de educação no Brasil, inicia com a descentralização financeira, posteriormente com a Constituição Federal de 1988 avança para a descentralização política e administrativa. Apesar do tempo decorrido, os desafios ainda permanecem e o processo apresenta avanços e retrocessos, resultante do contexto político, de questões econômicas, raízes históricas.

Referências

- Araújo, J. (2003). *A Governança Local e os Novos Desafios*. Fórum de Gestão e Administração Pública.
- Arretche, Marta (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 14 (40), 111-141, jun.
- Barreto, A. et al. (2006). Desafios e perspectivas da política social: subsídios para melhorar a educação no Brasil. Texto para discussão 1248, IPEA, 53-71, dez.
- Bilhim, J. (2004). *A Governança Nas Autarquias Locais*. SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Brasil (1983). Emenda Constitucional n.º 23, de 1983. Altera dispositivos da Constituição. Diário do Congresso Nacional. Seção 1. 02/12/1983.p. 13818. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: set. 2011.
- Brasil (1985) Emenda Constitucional n.º 24, de 1985. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Diário do Congresso Nacional. Seção 2. 02 dez.1983. p. 5721. Disponível em: <<http://planalto.gov.br>>. Acesso em: set. 2011.

- Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.
- Brasil (1988). Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil (1990). Lei Federal Complementar n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.
- Brasil (1990). Lei Federal Complementar n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990. Lei Orgânica da Saúde.
- Brasil (1993). Lei n.º 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm
- Brasil (1996). Emenda Constitucional n.º 14, de 1996. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 12 de set. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: set. 2011.
- Brasil (1996). Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 dez. 1996; 175.º da Independência e 108.º da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424compilado.htm>. Acesso em: set. 2011.
- Brasil (1996). Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2009.
- Brasil (1998). Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm
- Brasil (2001). Lei n. 10.172, de 9 janeiro de 2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 10 jan. 2001, seção 1, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/
- Brasil (2001). Lei n.º 11.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 10 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: ago. 2011.
- Brasil (2010). Decreto n.º 7.334, de 19 de outubro de 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7334.htm
- Brasil (2011). Lei n.º 12.435 de 06 de julho de 2011. Complementa a Loas e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm
- Brasil (2011). Projeto de Lei: Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 (PNE - 2011/2020). Congresso Nacional. Brasília, DF, Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16478&Itemid=1107>. Acesso em: 30 mai. 2010.
- Brasil (2021). Emenda Constitucional n.º 114 de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm
- Brasil (2022). Ministério da Saúde.
- Brasil. Ministério da Saúde (2013). Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Decreto n.º 7.508, de 28 de junho de 2011: regulamentação da Lei n.º 8.080/90. Brasília: Ministério da Saúde.
- Buss, P. M. & Carvalho, A. I. (2009). Desenvolvimento da promoção da saúde no Brasil nos últimos vinte anos (1988-2008). *Ciência e Saúde Coletiva*, 14(6), 2305-2316. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000600039>
- Cairo, J. (2015). *História da Administração Pública Portuguesa: Das origens da Península Ibérica ao Estado Absoluto*. ISCSP.
- Cairo, J. (2018). *História da Administração Pública Portuguesa: Do Liberalismo ao Estado Novo*. ISCSP

- Caramani, D. (2011). *Comparative Politics*. Oxford University Press.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998). *Livro Branco da Segurança Social*. INA e IGFSS.
- Conceição, A. (2017). *Segurança Social: manual prático*. Edições Almedina, SA.
- Cury, Carlos R. J. (2002). A educação básica no Brasil. *Educ. Soc., Campinas*, 23(80), 168-200, set.
- Falleti, T. (2006). Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias*, 7(16), 46-85.
<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004>
- Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2021). O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. *Revista de Sociologia e Política*, 29(77).
<https://doi.org/10.1590/1678-987321297702>
- Haider-Markel, D. (Ed.) (2014). *The Oxford Handbook of State and Local Government*. Oxford Handbooks Online
- Junqueira, L. & Corá, M. (2012). Descentralização, Território e Redes. Sociais: Uma Análise do Programa Cultura Viva. *Revista Pensamento & Realidade*.
- Lima, L.C. (2002). *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Edições Afrontamento.
- Machado, J. (2015). A Gestão Local da Educação Escolar. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 15, p. 11-34. <https://doi.org/10.34632/investigacaoeducacional.2015.3408>.
- Neves, I. (1993). *A Segurança Social Portuguesa: Problemas, Realidades e Perspectivas*. ISPI
- Neves, I. (1996). *Direito da Segurança Social: princípios fundamentais numa análise prospetiva*. Coimbra Editora.
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (1984). *Segurança Social em Portugal: evolução e tendências*. Organización Iberoamericana de Seguridad Social
- Parente, M. de A.; Luck, H. (1999). *Mapeamento da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental*. Rio de Janeiro, Ipea, out. (Texto para discussão n.º 675).
- Pimentel, I. (2000). A assistência social e familiar do estado novo nos anos 30 e 40. *Análise Social*, Vol XXXIV.
- Pinhal, J. M. (2017). “Os Municípios, as Escolas e as Políticas Educativas – Revisitando as Políticas de Descentralização e os Debates da Atualidade” (p. 887-907) In Justino, J. D. (Dir.). *Lei de Bases do Sistema Educativo: balanço e prospetiva – Volume II*. Coleção Seminários e Colóquios. Conselho Nacional de Educação.
- Ribeiro, P. T. (2009). A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 819-828. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000300017>
- Silva, A. F., & Vieira, I. (2021). Emergência das políticas de descentralização em matéria de educação: uma contextualização histórica e legislativa em Portugal. *Revista Estudos do Século XX*, 21, p. 35-52. https://doi.org/10.14195/1647-8622_21_2.
- Simões, A. (2009). *Segurança Social*. Edições Almedina, SA.
- Souza, Celina (2002). Governos e sociedade locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3), 431-442.
- Souza, Celina. (2018). Federalismo e capacidades estatais: o papel do estado-membro na política de assistência social. In Pires, Roberto; Lotta, Gabriela; Oliveira, Vanessa Elias de. (Orgs.), *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea: Enap.
- Souza, D. B. de; Faria, Lia C. M. de (2004). Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, 12 (45), 925-944, out./dez.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2014). *Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos*. ENAP.

POSFÁCIO

Sónia Sebastião¹

Introdução

Vivemos num mundo caracterizado pela volatilidade, pela incerteza, pela complexidade e pela ambiguidade (*VUCA world* na conceção seminal de 1985 de Warren Bennis e Burt Nanus) que afeta decisões políticas e económicas. Adicionalmente, o contexto pandémico veio evidenciar a imprevisibilidade dos “cisnes negros” ou dar lugar ao que Jamais Cascio (2022) chama o mundo BANI:

- B = *Brittle* — Frágil — pois somos suscetíveis a catástrofes a qualquer momento, e todos os negócios que são construídos sobre bases frágeis podem desmoronar a qualquer momento.
- A = *Anxious* — Ansioso — a ansiedade é um dos sintomas generalizado, a nível pessoal e organizacional. Vivemos no limite, em permanente estado de urgência, que condiciona (e orienta) a tomada de decisões.
- N = *Nonlinear* — Não linear — Os eventos parecem desconexos e desproporcionais, e sem uma estrutura definida e padronizada, não há “organização”. Portanto, o planeamento estratégico detalhado e de longo prazo pode estar comprometido. Mas então o que “guia” os processos?
- I = *Incomprehensible* — Incompreensível — o mal-entendido é constante, não existe possibilidade de controlo sobre os acontecimentos.

¹ Doutora em Ciências Sociais, especialização em Ciências da Comunicação. Professora Catedrática do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-ULisboa, Portugal). Presidente do Conselho Executivo do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/ISCSP-ULisboa). Áreas de Investigação: Comunicação Estratégica; Ética em Comunicação; Relações Públicas e Ativismo; Cidadania e Participação; Estudos Culturais.
E-mail: ssebastiao@iscsp.ulisboa.pt

É neste cenário que a democracia existe e onde se distinguem vozes de especialistas que procuram interpretar o “incompreensível”. Investigadores e académicos estão entre estes intérpretes e têm entre as suas múltiplas funções, o dever de “denunciar” omissões e más práticas, evidenciando necessidades dando voz nas suas pesquisas a quem não tem assento na mesa decisória.

A governança e a coesão socioterritorial de comunidades intermunicipais são exemplos de temas complexos que carecem de diagnóstico e reflexão, para subsequentes recomendações e ações que promovam a integração de atores políticos, económicos e de sociedade civil nos processos de desenho, implementação, avaliação e ajustamento de políticas públicas.

A Conferência Internacional ISCSP – UFCA “Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal”, juntou no dia 6 de julho de 2022, no Auditório Óscar Soares Barata uma equipa de investigadores cujas realizações académicas se têm vindo a consolidar nos últimos três anos. No evento, organizado pelo ISCSP-ULisboa em parceria com a Universidade Federal do Cariri (UFCA), e pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), no Brasil, foram apresentados e discutidos os resultados do projeto “Índice de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil”, liderado por Pedro Fonseca e Joaquim Croca Caeiro, desenvolvido por investigadores de ambas instituições organizadoras, com financiamento do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/FCT).

A conferência evidenciou a relevância do estabelecimento de redes internacionais que juntam investigadores com interesses comuns, com o propósito de produzirem e disseminarem conhecimento numa lógica de investigação-ação. À aprendizagem coletiva juntam, portanto, todo um trabalho de transferência de conhecimento de que este *ebook* é mais um produto.

Da participação na conferência e abraçando o desafio de elaborar o posfácio deste livro, destaco três ideias chave:

1. Projeto multinível e multiator na governança de políticas públicas

Toda a configuração do projeto permitiu a análise dos vários intervenientes no desenho, implementação e avaliação de políticas públicas que interferem na governança e coesão sócio territorial de Áreas Metropolitanas, em concreto da Área Metropolitana de Lisboa (Portugal) e das Regiões Metropolitanas do Cariri e Fortaleza (Brasil). Ficou evidenciada a complexidade da “filigrana institucional” (intervenção de Filipe Ferreira) e a necessidade de integração de políticas públicas a várias escalas e com a participação de vários atores, com níveis de poder e capacidade de influência diferenciados. As *policy networks* são emaranhados com matrizes manifestas e latentes que nem sempre permitem encontrar soluções consensuais nem benéficas, agudizando a certeza que não se consegue “agradar a gregos e a troianos”. Sublinha-se a fragilidade, a não linearidade e alguma incompreensão para o cidadão-comum dos processos de *policy-making*, condicionados pelas “mãos invisíveis” de instituições e forças políticas nacionais e transnacionais, do mercado e “de interesses”.

No dissecar da intrincada “filigrana institucional” da Área Metropolitana de Lisboa, por exemplo, Filipe Ferreira enfatiza a necessidade de efetiva governança com fins de longo

prazo ao invés de governo, marcado por ciclos de curto prazo e com grande instabilidade, que não se coadunam com decisões associadas à mobilidade, ao ambiente e ao trabalho (para apenas citar algumas).

As cidades são atores de atuação *bottom-up* e *top-down* (Antônio Edmundo Ribeiro, este livro). *Bottom-up* pela sua proximidade ao poder político, pela necessidade de negociação junto de entidades de nível regional (áreas e regiões metropolitanas), nacional e internacional. Neste cenário de governança multinível, as cidades deveriam ter voz, representando os interesses dos seus constituintes. Para isso, precisam de os ouvir, de recolher informação sobre as suas necessidades e comportamentos para os representarem em instâncias superiores. *Top-down* porque os processos de tomada de decisão seguem uma hierarquia que nem sempre é consentânea com princípios de participação e inclusão das várias vozes. As diretivas vêm de instâncias hierarquicamente superiores, sendo a hierarquia a organização própria do poder político. No jogo do poder, as cidades são provavelmente a voz mais ténue, a nível estratégico, mas quiçá a que os constituintes percebem como “mais forte” na implementação, ou seja, no nível tático-operacional. Pelo menos, a que em termos lógicos teria maior conhecimento das especificidades do seu território a nível económico e sociodemográfico (Stella Bettencourt da Câmara, neste livro) para aí poder implementar medidas de políticas públicas que satisfaçam as necessidades de quem o ocupa.

Como afirma Beck (2017), por estarem mais abertas a políticas de cooperação, as cidades podem tornar-se pioneiras na implementação de soluções e respostas para os riscos do mundo em metamorfose. Mas não o serão se agirem individualmente. Numa primeira instância e pelas suas diferenças sublinhadas por Priscila Araújo Silva, Jeová Torres Silva Junior e Samuel Façanha Câmara (neste livro) é necessária a cooperação intermunicipal. As potencialidades de cada cidade são distintas e nem sempre o seu desenvolvimento acompanha as dinâmicas cosmopolitas. Por isso, os autores sublinham a importância da governança metropolitana, potenciadora de gestão mais eficaz e eficiente, integração e colaboração.

Adicionalmente, importa ter presente que esta governança pode potenciar o papel ativo que as cidades podem vir a desempenhar em instâncias de cooperação internacional, sendo agentes específicos que congregam outros agentes (do mercado, da sociedade civil, incluindo movimentos e associações culturais e religiosas) e que se integram no processo legislativo internacional. Evidências são produzidas pelos estudos coordenados por Harriet Bulkeley (2012 e 2013) que demonstram este “voluntarismo municipal” e permitem mapear cerca de 60 iniciativas transnacionais envolvendo cidades (e municípios) relacionados com questões ambientais.

Todas estas iniciativas necessitam de uma participação sistemática de vários *stakeholders*, incluindo a sociedade civil, em termos consultivos e deliberativos. Como enfatizado por Pedro Fonseca (neste livro), “a participação da sociedade civil no processo de decisão política e o diálogo/interação entre os atores da sociedade civil e as instituições políticas constituem aspetos centrais da democracia e do processo democrático”. Contudo, os resultados apresentados por Priscila Araújo Silva, Jeová Torres Silva Júnior e Samuel Façanha Câmara (neste livro) denunciam não ter existido “uma participação sistemática da sociedade civil nos espaços de colegiado deliberativo e consultivo”. Tal corrobora as conclusões

de João Martins de Oliveira Neto (neste livro) sobre os desafios da participação dos atores da sociedade civil nas decisões estratégicas das autoridades metropolitanas em termos de representatividade, decisão e coordenação. Além disso, esta limitação participativa poderá comprometer a desejada estabilidade democrática e o futuro da própria democracia (Pedro Fonseca, neste livro).

A ausência de participação da sociedade civil pode ser motivada pela inexistência de mecanismos que promovam essa participação, mas também pela entropia que o aumento exponencial de interlocutores poderia causar. Pedro Fonseca, no seu capítulo, sustenta o argumento da necessária participação da sociedade civil nos processos decisórios para a promoção da democracia. Afinal o diálogo e a interação entre as instituições políticas, os decisores e os cidadãos estão no âmago do cânone democrático. Contudo, a sociedade civil necessita de “auto-organização”, de lideranças que nem sempre emergem por motivos de interesse comum. É também comum o surgimento de grupos, movimentos e organizações de sociedade civil apenas focados num assunto público, sem a perspectiva holística e interligada que caracteriza os problemas das complexas sociedades contemporâneas (Bennett, 2021). Já António Edmundo Ribeiro (neste livro) sublinha que as organizações de sociedade civil são “entidades recentemente instituídas e para cujos titulares dos órgãos não há ainda eleição direta e universal” o que compromete a sua legitimidade.

Por conseguinte, existem obstáculos à ouvidoria perante uma certa “anarquia” na sociedade civil associada à falta de organizações com conhecimento cujo contributo poderia ser mais valorizado. Quiçá causa, mas também consequência da falta de participação consultiva e deliberativa, ou de resultados dessa participação, a sociedade civil poderá estar imbuída de perceção de baixa autoeficácia, isto é, do sentimento de uma participação de “fachada” em que a sua voz não é considerada no momento de ser tomada a decisão, dado prevalecerem os interesses de vozes mais “experientes” no processo (atores políticos e económicos).

Uma das vias de melhor preparação dos cidadãos e conseqüentemente das organizações de sociedade civil em que participam é a sua capacitação por via educativa. Uma cidadania ativa, participativa em processos deliberativos e consultivos, requer educação. Como sublinha Helena Teles (este livro), a educação é um dos pilares determinantes para o desenvolvimento social, económico e político da sociedade, sendo a criação e o desenvolvimento de políticas públicas de educação um vetor determinante para a garantia e promoção dos níveis de coesão e de integração social.

2. Diagnóstico-ação

Para potenciar um projeto multinível e multiator de governança territorial há a necessidade de *intelligence* que permita fundamentar e suportar uma tomada de decisão conseqüente e vantajosa para o bem comum, racionalizando recursos (intervenção de Paulo Simões). A recolha e tratamento de dados em relatórios poderia fornecer aos decisores informações precisas para prevenir a formulação e implementação de políticas públicas que não atendem a dimensões funcionais que nem sempre coincidem com determinações administrativas e normativas.

A apresentação de Filipe Ferreira, da Área Metropolitana de Lisboa evidenciou as várias dificuldades e paradoxos de decisões “de gabinete” pouco eficientes na alocação de fundos, nem coerentes face a um enquadramento territorial sem integração. Em áreas como a mobilidade, o emprego e o ambiente, uma divisão administrativa acaba por causar mais prejuízos que ganhos. Consequentemente, enfatizou a “não existência de um modelo único para governar grandes espaços metropolitanos e afere da existência de uma variedade de modelos na Europa. As áreas metropolitanas são muito diversas devido aos seus diferentes arranjos administrativos, territoriais e políticos”.

A não existência deste modelo único demonstra a relevância do desenvolvimento do projeto “Índice de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil”, com a consequente explicação do processo de desenvolvimento de um instrumento de avaliação da governança e da coesão territorial cujo *rationale* é apresentado por Raniere Moreira, Jéssica Beatriz Pereira Lima e Jéssica Gonçalves de Lima (este livro). Conforme explicado pelos autores, a construção do Índice de Boa Governança para Áreas e Regiões Metropolitanas do Brasil e Portugal (IBGOV-BR/PT) surge da necessidade de um instrumento para avaliação da governança nas Regiões Metropolitanas (RM), que permita “(i) viabilizar estudos comparados entre essas diferentes realidades que têm em comum o facto de compor uma RM, (ii) classificar os níveis de governança e evidenciar aspetos da gestão integrada para a execução de políticas e serviços públicos comuns”.

O IBGOV-BR/PT inclui oito dimensões que abarcam: (1) Estrutura Organizacional; (2) Financiamento Metropolitano; (3) Autonomia decisória; (4) Capacidade de Gestão; (5) Envolvimento da população; (6) Integração; (7) Perspetiva de planeamento; e (8) Transparência. Segundo os autores, a mensuração destas dimensões e dos indicadores que lhe estão associados e que fundamentam o processo avaliativo, permitirá classificar a governança das áreas e regiões metropolitanas avaliadas, posicionando-as num gradiente de cinco níveis analíticos da governança de Áreas e Regiões Metropolitanas (Alto, Bom, Moderado, Baixo, Restrito).

3. O futuro

O futuro recomenda a continuação do Projeto e da Parceria criada entre as instituições participantes no projeto e nesta conferência, pois foram evidentes a sinergia e o clima de entusiasmo e motivação dos investigadores envolvidos. Uma possível “parte II” do projeto prevê a aplicação do instrumento desenvolvido e a avaliação das políticas públicas que promovem a coesão territorial, no Brasil e em Portugal, o que permitirá identificar variáveis adjuvantes e oponentes, e a sua contingencialidade.

O IBGOV-BR/PT está num estágio de desenvolvimento inicial e almeja-se que venha a possibilitar aos investigadores um instrumento capaz de analisar e avaliar regiões metropolitanas e os seus níveis de governança, pois poderá auxiliar os gestores e atores institucionais metropolitanos a identificarem as problemáticas a serem sanadas da melhor forma e ampliar os potenciais das Áreas e Regiões Metropolitanas. Para isso, é necessária a sua testagem e consolidação, quiçá alargando a sua aplicação num escopo ibero-americano.

Como sublinha António Edmundo Ribeiro (neste livro), é também necessário evidenciar que as entidades intermunicipais oferecem vantagens e criam valor para os municípios que as integram. Tal fomentará a cooperação e diminuirá a competição entre municípios vizinhos. O compromisso entre parceiros institucionais, com legitimidade eleitoral, e os atores da sociedade civil, tem potencial para traçar boas estratégias de desenvolvimento supramunicipais, que respondam a problemas transversais dos municípios agregados para esses fins múltiplos, e para os quais estão a ser descentralizadas competências (por exemplo, capítulos de Rosária Ramos; Joaquim Croca Caeiro, et al., neste livro).

O processo de governança é multinível — global, continental, nacional-estatal, regional, local, institucional — incluindo atores transnacionais, governos centrais, parlamentos nacionais, ministros responsáveis pela direção da política nacional, entidades regionais, municípios. Dada a complexidade desta teia, somos de opinião que uma governação multinível concretizadora exige comunicação efetiva entre os seus participantes e no envolvimento das esferas públicas. Neste sentido, concluímos advogando por um maior investimento nas áreas de comunicação e de consolidação das redes de colaboração para fomentar a participação dos atores dos vários níveis, e contribuir para o desenvolvimento e utilização de mecanismos de coesão territorial.

Referências

- Beck, U. (2017). *A metamorfose do mundo*. Edições 70.
- Bennett, W. L. (2021). *Communicating for the Future*. Polity Press.
- Bennis, W. & Nanus, B. (1985). *Leaders: Strategies for Taking Charge*. Harper & Row.
- Bulkeley, H. (2013). *Cities and climate change*. Routledge.
- Bulkeley, H. et al. (2012). Governing climate change transnationally: assessing the evidence from a database of sixty initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30, 591-612. doi: 10.1068/c11126
- Cascio, J. (2022, 21 de abril). It's a "BANI" World: Brittle, Anxious, Non-linear, Incomprehensible. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=oVWQINTJ5-Q>

COLEÇÃO **MANUAIS PEDAGÓGICOS**

1. Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais
Manuel Meirinho
2. A União Europeia como Actor Global
Carla Costa, Andreia Soares, Marcos Ferreira & Maria João Pereira
3. Economia do Desenvolvimento
António Rebelo de Sousa
4. Economia Pública
José Albano Santos
5. Comunicação Estratégica: As Relações Públicas
Sónia Sebastião
6. Introdução ao Serviço Social
Maria José Silveira Núncio
7. Os Conflitos Étnicos e Interculturais
Marina Pignatelli
8. Gestão Financeira
António Rebelo de Sousa
9. Cidadania e Participação Política
Manuel Meirinho Martins
10. Temas de Relações Económicas Internacionais
Carla Costa
11. Instituições e Políticas de Regulação
Eduardo Lopes Rodrigues
12. Sociologia do Consumo – Aplicada ao Marketing e à Comunicação
Raquel Barbosa Ribeiro
13. Sociedade e Cultura na Área Islâmica
Teresa de Almeida e Silva
14. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (6.ª edição)
António de Sousa Lara
15. Subversão e Guerra Fria
António de Sousa Lara
16. Sociologia Política e Eleitoral (2.ª edição)
Paula do Espírito Santo
17. Princípios de Economia
Carla Costa (Org.), Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva & Jorge Rio Cardoso
18. www.CulturasDigitais.com
Cláudia Vaz (Coord.)
19. Teoria da Política Social
Hermano Carmo
20. Sociologia da Comunicação
Maria João Cunha Silvestre

21. Teorias das Relações Internacionais
Victor Marques dos Santos & Maria João M. Ferreira
22. Sociedade Civil Transnacional
Victor Marques dos Santos & Maria João M. Ferreira
23. Elementos de Análise Política Externa
Victor Marques dos Santos
24. Cultura Contemporânea
Sónia Sebastião
25. Estudos de Área: América Latina
Raquel Patrício
26. Economia Pública (2.ª edição)
José Albano Santos
27. Políticas da Família e Intervenção Social com Famílias
Maria José Silveira Núncio
28. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (7.ª edição)
António de Sousa Lara
29. Teoria Fiscal (2.ª edição)
José Albano Santos
30. Teoria Organizacional – Estruturas e Pessoas (7.ª edição)
João Abreu de Faria Bilhim
31. Ciência da Administração – Fundamentos da Administração Pública
João Abreu de Faria Bilhim
32. Parentalidade: um contexto de mudanças
Margarida Mesquita
33. Marketing Político
Jorge de Sá
34. Fundamentos de Comunicação Integrada Organizacional e de Marketing
Sónia Sebastião
35. Intervenção Social com Grupos
Hermano do Carmo, Ana Esgaio & Carla Pinto
36. Desenvolvimento Comunitário
Hermano do Carmo, Ana Esgaio, Carla Pinto & Paula Campos Pinto
37. Parentalidade(s) nas Famílias Nucleares Contemporâneas
Margarida Mesquita
38. Introdução ao Serviço Social (2.ª edição)
Maria José Silveira Núncio
39. História da Administração Pública Portuguesa
Joaquim Croca Caeiro
40. Estado Social, Políticas Públicas e Política Social
Joaquim Croca Caeiro
41. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (8.ª edição)
António de Sousa Lara
42. Representação Política, Eleições e Sistemas Eleitorais (2.ª edição)
Manuel Meirinho
43. Gestão Estratégica de Recursos Humanos (5.ª edição)
João Bilhim
44. A União Europeia e as Dinâmicas da Europeização
Maria João Militão Ferreira
45. História e Conjuntura nas Relações Internacionais
Nuno Canas Mendes
46. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (9.ª edição)
António de Sousa Lara

47. Gestão de Recursos Humanos: Gestão e Economia (TOMO I)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
48. Gestão de Recursos Humanos: Ciências Sociais (TOMO II)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
49. Gestão de Recursos Humanos: Recursos Humanos (TOMO III)
Miguel Pereira Lopes (Coord.)
50. Agenda Internacional – Os *Media* e as Relações Internacionais
Maria João Militão Ferreira
51. Manual de Ciência Política – Teoria Geral da República
José Adelino Maltez
52. História da Administração Pública Portuguesa – Volume II: Do Liberalismo ao Estado Novo
Joaquim Croca Caetano
53. Teoria das Relações Internacionais: uma perspetiva
Raquel de Caria Patrício
54. Sociologia Política e Eleitoral – Atitudes e Comportamento Eleitoral (3.ª edição)
Paula do Espírito Santo
55. Grandes Pensadores da Gestão
Miguel Pereira Lopes, Patrícia Jardim da Palma & Rosa Lutete Geremias (Coord.)
56. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO I – A Liberalização (1800–1889)
José Adelino Maltez
57. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO II – A Republicanização (1890–1925)
José Adelino Maltez
58. Manual de Ciência Política – Volume II: Portugal Político – uma biografia contemporânea
TOMO III – A Salazarquia (1926–1973)
José Adelino Maltez
59. Os Conflitos Étnicos e Interculturais (2.ª edição)
Marina Pignatelli
60. Administração e Políticas de Saúde em Portugal
Alexandre Morais Nunes
61. Avaliação de Políticas Públicas
Ricardo Ramos Pinto
62. Princípios de Economia (reedição)
Carla Costa (Org.), Armando Cruz, Elvira Pereira, José Dantas Saraiva & Jorge Rio Cardoso
63. Estudos de Imagem
Maria João Cunha & Célia Belim
64. Comunicação Estratégica na Relação com os *Media*
Sónia Pedro Sebastião
65. English II for Social Sciences
Isabel Soares & Rita Amorim
66. Ciência Política – Estudo da Ordem e da Subversão (10.ª edição)
António de Sousa Lara
67. Introdução à Política de Saúde
Alexandre Morais Nunes
68. Introdução à Antropologia Biológica – Princípios Evolutivos, Genética, Primatologia e Evolução Humana (2.ª edição)
Catarina Casanova
69. Introdução ao Serviço Social – História, Teoria e Métodos (3.ª edição)
Maria José da Silveira Núncio
70. English I for Social Sciences
Rita Amorim, Raquel Baltazar & Marta Soares

COLEÇÃO **ESTUDOS POLÍTICOS E SOCIAIS**

1. Abecedário de Teoria Política – Pela Santa Liberdade I
José Adelino Maltez
2. Biografia do Pensamento Político – Pela Santa Liberdade II
José Adelino Maltez
3. Mecanismo de Partilha de Poder e Acomodação das Elites
Miguel Bembe
4. Colonização Moderna, Descolonização e Dependência
António de Sousa Lara
5. Secularismo Pan-Indiano vs. Fundamentalismo Hindu
Pedro Matias
6. Conceito Estratégico Nacional
Ángelo Correia
7. Guiné-Bissau: Um Caso de Democratização Difícil (1998-2008)
Álvaro Correia de Nóbrega
8. Políticas de Saúde: Fundamentação, Prioridades, Opções e Resultados
Ana Paula Harfouche
9. São Tomé e Príncipe como um Gateway Regional – Estratégia para um Desenvolvimento Sustentável
Maria das Neves de Sousa
10. Modelos do Processo Estratégico
António Silva Ribeiro
11. Concorrência – A Caminho da Sexta Geração
Eduardo Lopes Rodrigues

COLEÇÃO **EDIÇÕES DE ANIVERSÁRIO**

1. Valorizar a Tradição – Orações de Sapiência no ISCSP
2. Uma Vida ao Serviço do ISCSP – Homenagem ao Professor Óscar Soares Barata
3. Do Império por Cumprir – Volume I: Portugal e o seu d'além. Entre o ter e o estar (1820-1925)
José Adelino Maltez
4. Do Império por Cumprir – Volume II: Portugal e o regresso ao d'aquém (1926-1976)
José Adelino Maltez
5. Paz e Guerra: Contributo para o diálogo entre Direito Internacional e Relações Internacionais
– Homenagem ao Professor Luís Oliveira Fontoura

COLEÇÃO ESTUDOS SOBRE A CPLP

1. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: A afirmação global das culturas de expressão portuguesa
Sónia Pedro Sebastião (Coord.)
2. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa:
A afirmação global das culturas de expressão portuguesa (volume 2). Cidadania Lusófona
Sónia Pedro Sebastião (Coord.)

COLEÇÃO ESTUDOS DE GÉNERO

1. Violências de Género
Sofia Neves & Dália Costa (Coord.)
2. Género, Direitos Humanos e Desigualdades
Anália Torres, Paula Pinto & Cláudia Casimiro (Coord.)
3. Estudos de Género: Diversidade de Olhares num Mundo Global
Anália Torres, Dália Costa & Maria João Cunha (Org.)

ebook 

COLEÇÃO ESTUDOS DO ORIENTE

1. Antologia Sobre a Ásia Contemporânea: Perspetivas de Investigação no Instituto do Oriente
Carlos Piteira, Nuno Canas Mendes, Irene Rodrigues & Teresa de Almeida e Silva (Coord.)

EDIÇÕES

1. Terrorismo Contemporâneo: Conferências Internacionais sobre Terrorismo Contemporâneo, 2016-2017
Teresa de Almeida e Silva (Coord.)
2. Ética em Comunicação: Reflexões sobre os atributos, os desafios e as práticas
Sónia Pedro Sebastião & Paulo Martins (Eds.)
3. Governança e Coesão Territorial de Comunidades Intermunicipais, Áreas e Regiões Metropolitanas:
Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal
Joaquim Croca Caeiro & Jeová Torres Silva Junior (Coord.)



A governança e a coesão socioterritorial de comunidades intermunicipais são exemplos de temas complexos que carecem de diagnóstico e reflexão, para subsequentes recomendações e ações que promovam a integração de atores políticos, económicos e de sociedade civil nos processos de desenho, implementação, avaliação e ajustamento de políticas públicas.

A Conferência Internacional ISCSP/UFCA “Governança e Coesão Territorial de Áreas e Regiões Metropolitanas: Experiências, Perspetivas e Desafios no Brasil e Portugal”, juntou no dia 6 de julho de 2022, no Auditório Óscar Soares Barata uma equipa de investigadores cujas realizações académicas se têm vindo a consolidar nos últimos três anos. No evento, organizado pelo ISCSP-ULisboa em parceria com a Universidade Federal do Cariri (UFCA), e pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), no Brasil, foram apresentados e discutidos os resultados do projeto “Índice de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil”, liderado por Pedro Fonseca e Joaquim Croca Caeiro, desenvolvido por investigadores de ambas instituições organizadoras, com financiamento do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP/FCT).

A conferência evidenciou a relevância do estabelecimento de redes internacionais que juntam investigadores com interesses comuns, com o propósito de produzirem e disseminarem conhecimento numa lógica de investigação-ação. À aprendizagem coletiva juntam, portanto, todo um trabalho de transferência de conhecimento de que este ebook é mais um produto.

ISCSP

INSTITUTO SUPERIOR DE
CIÊNCIAS SOCIAIS E POLÍTICAS
UNIVERSIDADE DE LISBOA

ebook 

www.iscsp.ulisboa.pt

ISBN PDF 978-989-646-163-8