

Metropolização do espaço

Alvaro Ferreira
Augusto César Pinheiro da Silva
Glaucio José Marafon
João Rua
ORGANIZADORES

Metropolização do espaço

Gestão territorial e relações urbano-rurais

CONSEQUÊNCIA

© 2013 dos autores

Direitos desta edição reservados à
Editora Consequência
Rua Alcântara Machado, 36 sobreloja 210
Centro - Cep: 20.081-010
Rio de Janeiro - RJ
Brasil
Tel/Fax: (21) 2233-7935
vendas@livrariaconsequencia.com.br
www.livrariaconsequencia.com.br

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação,
no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei no 9.610/98).

Coordenação editorial
Editora Consequência

Revisão
Nome do Revisor

Capa, projeto gráfico e diagramação
Letra e Imagem

Foto da capa
© Alexandre Fagundes | Dreamstime.com

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Z62b Zibechi, Raúl, 1952-
Brasil potência : entre a integração regional e um novo imperialis-
mo / Raúl Zibechi ; tradução Carlos Walter Porto-Gonçalves. - Rio
de Janeiro : Consequência, 2012.
348 p. : il. ; 16 x 23 cm

Tradução de: Entre la integracion regional y un nuevo imperia-
lismo
Apêndice
Inclui bibliografia e índice
ISBN 978-85-64433-07-6

1. América Latina - Política e governo. 2. Brasil - Política e governo. 3.
Imperialismo. 4. América Latina - História. I. Título.

12-8621.

CDD: 320.98
CDU: 32(8)

SUMÁRIO

Introdução... ou as primeiras aproximações	9
<i>Alvaro Ferreira, João Rua, Glaucio Marafon e Augusto César Pinheiro da Silva</i>	
PARTE 1. METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO: DESVENDANDO RACIONALIDADES E PROPONDO INTERVENÇÕES	
CAPÍTULO 1. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas	17
<i>Sandra Lencioni</i>	
CAPÍTULO 2. Dinâmica urbana e metropolização: desvendando os processos espaciais.....	35
<i>Ana Fani Alessandri Carlos</i>	
CAPÍTULO 3. A imagem virtual transformada em paisagem e o desejo de esconder as tensões do espaço: por que falar em agentes, atores e mobilizações?	53
<i>Alvaro Ferreira</i>	
CAPÍTULO 4. El mañana no está escrito: notas sobre la crisis económica en las ciudades europeas.....	75
<i>Oriol Nel-lo</i>	
CAPÍTULO 5. Metropolização, reestruturação imobiliária e reconfiguração da cidade de São Paulo.....	99
<i>Paulo Cesar Xavier Pereira</i>	
CAPÍTULO 6. Fortaleza: o centro e a cidade	111
<i>José Borzacchiello da Silva</i>	
CAPÍTULO 7. A incorporação da metrópole: algumas considerações sobre a produção imobiliária e a metropolização	133
<i>Maria Beatriz Cruz Rufino</i>	

CAPÍTULO 8. Produção imobiliária e reconfiguração da região metropolitana da grande da vitória	151
<i>Carlos Teixeira de Campos Junior</i>	
CAPÍTULO 9. A ritmanálise e o urbano: aproximações iniciais	173
<i>Michel Moreaux</i>	
CAPÍTULO 10. Algumas considerações sobre as possibilidades do planejamento e da gestão: riscos e promessas em prol do desenvolvimento sócio-espacial	193
<i>João Paulo Monte de Santana</i>	
CAPÍTULO 11. Planejamento e política urbana: desafios no contexto metropolitano	209
<i>Arlete Moysés Rodrigues</i>	
CAPÍTULO 12. Quem tem medo da autogestão?	227
<i>Luciano Ximenes Aragão</i>	
PARTE 2: METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO E GESTÃO DO TERRITÓRIO	
CAPÍTULO 13. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos	257
<i>João Ferrão</i>	
CAPÍTULO 14. Geopolítica de la ciudad: poder y control de los espacios urbanos	285
<i>Clemente Herrero Fabregat</i>	
CAPÍTULO 15. Arquiteturas territoriais nos espaços político-administrativos brasileiros: possibilidades e entraves dos zoneamentos ecológico-econômicos (zee) como estratégia sustentável de gestão de unidades municipais e regionais	315
<i>Augusto César Pinheiro da Silva</i>	
CAPÍTULO 16. A produção dos espaços metropolitanos: planejamento e gestão do território	339
<i>Nelba Azevedo Penna</i>	

CAPÍTULO 17. Planejamento e participação social no atual modelo de descentralização administrativa: limites da democratização na esfera política365
Floriano José Godinho de Oliveira

PARTE 3: METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO E AS RELAÇÕES URBANO-RURAIS

CAPÍTULO 18. Urbanidade, urbanidades, urbanidades no rural: uma construção para melhor compreender a unicidade do espaço geográfico ..385
João Rua

CAPÍTULO 19. Considerações sobre as transformações no espaço rural411
Gláucio Jose Marafon

CAPÍTULO 20. As configurações do campo brasileiro
e os contrastes do agronegócio 423
Flamarion Dutra Alves

CAPÍTULO 21. Considerações sobre a territorialização da produção
de biodiesel no Brasil e a ordem ambiental internacional 445
Douglas Rodrigues Torres

CAPÍTULO 22. Relação urbano-rural:
retomando uma discussão necessária487
Regina Célia de Mattos

CAPÍTULO 23. O cerrado, antes dos “*inhambus, das juritis, das siriemas*”,
agora do agronegócio? As transformações no pós 1970501
Vera Lúcia Salazar Pessôa

PARTE 4: METROPOLIZAÇÃO DO ESPAÇO: OUTROS OLHARES

CAPÍTULO 24. A paisagem como esconderijo: invisibilidade social
e florestas urbanas do Rio de Janeiro do século XIX521
Rogério Ribeiro de Oliveira

CAPÍTULO 25. Metropolização, espaços urbanos e rurais:
um olhar da Geografia Física529
Marcelo Motta

GOVERNANÇA, GOVERNO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO EM CONTEXTOS METROPOLITANOS

*João Ferrão*¹

Governança metropolitana: um domínio de controvérsia em risco de bloquear precocemente?

Nas últimas décadas temos assistido a uma profunda alteração da escala e natureza dos processos de desenvolvimento urbano. Essa alteração traduz-se no que Janssen-Jansen e Hutton (2012) designam por aumento da *consciência metropolitana* ao nível das políticas e do planeamento. Na verdade, reconhece-se hoje, de forma generalizada, que a emergência de novas dinâmicas sociais, económicas e ambientais de âmbito metropolitano exige soluções inovadoras de intervenção pública, de coordenação de atores e de articulação de políticas.

O reconhecimento da importância crescente desta escala geográfica de regulação reabre velhos debates e suscita a necessidade de clarificar quem deve fazer o quê, isto é, quem são os atores chave e que papéis, poderes e responsabilidades lhes cabe neste âmbito.

É neste contexto que, nomeadamente na Europa, as ideias de cidade-região ou região urbana funcional (por contraponto às ‘velhas’ áreas metropolitanas) e de governança metropolitana ou metro-regionalismo (por oposição à visão ‘convencional’ de governo metropolitano) têm vindo a ganhar peso nas agendas académica e política, tanto ao nível das entidades da União Europeia (com destaque para a Comissão Europeia) como de vários estados-membros. As cidades fisicamente circunscritas, administrativamente delimitadas e estatisticamente determinadas foram dando lugar a cidades sem confins, administrativamente fragmentadas e demasiado

¹ Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <joao.ferrao@ics.ul.pt>

fluidas para poderem ser definidas a partir de critérios estatísticos rígidos. Ao mesmo tempo, as entidades governativas metropolitanas, nos (poucos) casos em que foram instituídas apesar da oposição que em geral encontraram por parte de estados centralizados ou de regiões politicamente fortes, tendem a ser complementadas ou mesmo substituídas por estruturas de coordenação mais flexíveis e abertas a atores não públicos.

A existência de entidades metropolitanas administrativas (governos metropolitanos), que na Europa nunca foi nem dominante nem pacífica, é hoje contestada em países com tradições de organização político-administrativa muito diferentes, com o argumento generalizado de que se revelaram ineficientes. Simetricamente, as narrativas favoráveis ao desenvolvimento de formas de governança metropolitana têm vindo a afirmar-se de forma poderosa, conseguindo mesmo sobrepor-se a contrastes nacionais significativos em termos político-institucionais.

Esta ascensão das narrativas sobre governança metropolitana é geralmente interpretada à luz da tendência mais geral da passagem, verificada a partir dos anos 80 do século passado nos países capitalistas mais desenvolvidos, de uma ótica de governo a uma ótica de governança no quadro de uma profunda reestruturação do estado moderno.

No que se refere à formulação e execução de políticas públicas, a evolução de uma visão hierárquica de comando e controlo por parte de atores públicos (ótica de governo) para uma perspectiva baseada em processos não hierárquicos de tomada de decisão e de coordenação, envolvendo atores públicos e privados (ótica de governança), tem suscitado um aceso debate académico sobre os contextos, o significado e as implicações dessa alteração. No entanto, este debate, que permitiu aprofundar muitas das questões em causa, parece encontrar-se agora num relativo impasse. Por quê?

Por um lado, porque as várias posições teórico-ideológicas em confronto consolidaram os seus argumentos e entrincheiraram-se neles. A controvérsia como fator criativo corre, assim, o risco de entrar precocemente num processo de desaceleração ou mesmo de esgotamento relativo.

Por outro lado, porque as análises comparadas dos resultados relativos a distintas formas de governança metropolitana são relativamente inconclusivas. De facto, as experiências existentes e os seus contextos institucionais, políticos e culturais de aplicação são demasiado diversificados para permitir comparações robustas do ponto de vista analítico. Ao mes-

mo tempo, não têm sido efetuadas avaliações contra factuais, isto é, que ponham em confronto direto realidades e objetivos idênticos, nuns casos sujeitos a formas de governança e noutros não, de modo a identificar claramente o valor (caso exista) das soluções de governança adotadas. Mesmo no contexto relativamente homogêneo dos países da Europa do Sul, por exemplo, a ascensão e o desenvolvimento efetivos (e não apenas ao nível retórico) de processos de governança metropolitana revelam diferenças significativas (SEIXAS e ALBET i MAS, eds., 2010 e 2012; PEREIRA, coord., 2001; GONZÁLEZ, 2008).

O objetivo deste texto é contribuir para um debate sobre governança metropolitana que vá para além das atuais fronteiras analíticas que tendem a separar críticos, apologistas e neutros (isto é, aqueles que se limitam a reconhecer e descrever formas de governança metropolitana).

Governo e governança: uma relação a esclarecer

Nos comentários que se seguem, entende-se por governo o conjunto de entidades político-administrativas que, de acordo com a lei, possuem atribuições que devem prosseguir o interesse público e competências que se baseiam na autoridade que emana do poder do estado. Estas entidades mantêm entre si quer relações verticais de natureza hierárquica (níveis nacional, regional e local) quer relações de cooperação institucional baseadas na complementaridade funcional e no respeito pela autonomia política, administrativa e financeira da cada uma delas (associativismo municipal, por exemplo). Em qualquer dos casos, a atuação destas entidades circunscreve-se aos limites da lei e exerce-se pela força da lei.

Quanto às formas de governança, correspondem a associações de entidades públicas, semipúblicas e/ou privadas que estabelecem voluntariamente entre si relações horizontais de cooperação e parceria. Estas relações podem basear-se em modalidades muito distintas, tanto em termos de natureza jurídica como de duração no tempo.

A relação governo - governança em contextos metropolitanos refere-se, assim, ao tipo de interações e interdependências que se estabelecem entre, por um lado, as entidades político-administrativas e respetivos serviços de administração pública de nível nacional, regional e local no contexto das suas atribuições e competências e, por outro lado, as entidades públicas,

semipúblicas e privadas organizadas em rede ou constituindo parcerias com a finalidade de influenciar ou intervir no funcionamento e gestão de espaços metropolitanos. Isto significa que uma mesma entidade – uma autarquia municipal, por exemplo – pode atuar simultaneamente como entidade de governo de nível local e como membro de uma parceria. É o caso de muitas intervenções integradas de regeneração urbana desenvolvidas por parcerias público-privadas constituídas para esse efeito. Nestas situações, a autarquia municipal continuará a atuar, como lhe compete, no âmbito das atribuições e competências genéricas consagradas na lei, mas simultaneamente, desenvolve novas tarefas de acordo com o papel específico que lhe cabe enquanto parceiro da intervenção integrada de regeneração urbana.

Nas duas próximas secções identificam-se o que se considera serem as principais visões-tipo sobre governança e apresentam-se e os pressupostos adotados como ponto de partida para este texto: necessidade de combinar elementos provenientes de diferentes visões-tipo sobre governança metropolitana, em geral consideradas como mutuamente exclusivas; necessidade de centrar a análise na *relação* governo - governança e não em eventuais processos de transição governo - governança; e, por último, necessidade de reconhecer a natureza estruturalmente assimétrica que caracteriza a relação governo - governança a favor do primeiro, por questões de legitimidade democrática, no duplo sentido de autoridade e de responsabilidade públicas.

De seguida, ilustra-se a relação governo - governança a partir do domínio do ordenamento do território. As perspetivas de planeamento regulador (regulação do uso, ocupação e transformação do solo) e de governança territorial (coordenação estratégica, integração de políticas) são comparadas e enquadradas no contexto mais genérico da relação governo - governança, permitindo sublinhar a importância de esclarecer como articular novos modos de governança e formas renovadas de governo no âmbito de um processo mais amplo de democratização do estado, da sociedade e da economia.

Posteriormente, apresenta-se uma tipologia de formas metropolitanas de governo e governança. A “polifonia metropolitana” que resulta da sua conjugação, envolvendo entidades com fontes de legitimidade e de poder muito diversas, permite sugerir três pilares para a construção de uma relação entre formas de governo e de governança metropolitanas que contribua para o aprofundamento do processo de democratização referido

no parágrafo anterior. O primeiro pilar prende-se com a necessidade de prestação de contas por parte das entidades envolvidas e de capacidade de controlo democrático sobre os novos modos de governança metropolitana. O segundo pilar refere-se à “institucionalização” das decisões tomadas no âmbito das novas formas de governança, tanto a montante (enquadramento dado pelas estruturas e normas políticas existentes) como a jusante (integração das decisões em instrumentos e regras vinculativos ou orientadores). Por último, o terceiro pilar diz respeito à reformulação da missão e das competências da administração pública através do reforço dos objetivos de cidadania, interesse público e eficiência das políticas públicas.

Na secção final sintetizam-se os argumentos apresentados, visando refocalizar o debate sobre governança metropolitana e, assim, contribuir para enriquecer uma controvérsia e uma agenda académicas que parecem correr o risco de esmorecer precocemente na ausência de leituras centradas na relação governo – governança à escala metropolitana e desenvolvidas à luz de objetivos mais gerais de democratização do estado, da sociedade e da economia. Defende-se, assim, a importância de discutir, de forma articulada, a relação governo – governança e a política de ordenamento do território à escala metropolitana como instrumentos de adaptação estrutural das metrópoles desenhados a partir de uma agenda transformadora de natureza mais global.

Refocalizar o debate para abrir um novo ciclo de controvérsia

O debate académico sobre a passagem de uma ótica de governo a uma ótica de governança encontra-se, hoje, polarizado por três visões-tipo principais, que podem ser sumariamente caracterizadas do seguinte modo:

- 1) *Visão crítica*: neste caso, a emergência e multiplicação de formas de governança são associadas ao recuo e crescente desresponsabilização do estado, através da progressiva transferência de atribuições e poder para atores económicos, muitas vezes de natureza global; segundo esta visão, esta transferência deve ser interpretada à luz do contexto mais geral de afirmação política, económica e social do paradigma neoliberal;
- 2) *Visão civilista*: para os defensores desta posição, a emergência e multiplicação de formas de governança são encaradas como o resultado

desejável das reivindicações apresentadas por uma sociedade civil (cidadãos, organizações não-governamentais, movimentos sociais) cada vez mais exigente e autônoma em relação ao estado; estas novas formas de governança são interpretadas como uma componente de um processo mais amplo de aprofundamento da democracia das sociedades contemporâneas, através da mobilização e valorização de dinâmicas sociais que procuram ir além dos mecanismos formais da democracia representativa;

- 3) *Visão reformista*: neste terceiro caso, a emergência e multiplicação de formas de governança surgem como uma solução que procura superar a rigidez e burocratização próprias do estado weberiano moderno, consideradas incompatíveis com contextos institucionais, sociais e econômicos cada vez mais complexos e imprevisíveis; o objetivo dos defensores desta perspectiva é alargar a base social dos processos de tomada de decisão pública, através do envolvimento de atores, individuais e coletivos, com informação, conhecimentos, preferências e interesses diversificados, visando captar a multiplicidade de visões existentes, aumentar a adequação das decisões públicas a essa multiplicidade e, por essa via, melhorar os processos de tomada de decisão e a sua aceitação social.

As análises neomarxistas (relembre-se, por exemplo, o trabalho pioneiro de Harvey, 1989), o projeto da *Big society* defendido pelo atual governo inglês (CAMERON, 2010) e o subsequente debate, à direita e à esquerda, sobre localismo e governança (ver síntese apresentada por Lowndes e Pratchett, 2012) e, por último, as posições formalmente assumidas pela Comissão Europeia sobre governança (COMISSÃO EUROPEIA, 2003 e 2011), ilustram as três visões referidas.

Como se salientou anteriormente, entre a crítica e a exaltação, as formas de governança, incluindo as de governança metropolitana, têm suscitado uma controvérsia que, embora longe de se encontrar esgotada, corre o risco de bloquear prematuramente. Por um lado, a persistência de conjuntos de argumentos vistos como radicalmente antagônicos entre si tem impedido uma leitura dialética, capaz de ultrapassar a repartição rígida hoje predominante entre estudos críticos, apoloéticos ou meramente descritivos. Deste ponto de vista, as análises de Swyngedow (2005), que salienta o que designa pelas duas faces de Janus presentes nos processos de governança, ou de Healey (2006), que chama a atenção para as consequências tanto regressivas

como progressivas que podem decorrer das novas formas de governança, são particularmente interessantes porque evitam interpretações unilaterais. Por outro lado, a não atribuição de uma maior centralidade a algumas questões-chave, como o controlo democrático sobre os novos modos de governança metropolitana ou o papel da administração numa relação entre formas metropolitanas de governo e de governança mais centrada em objetivos de cidadania e prossecução do interesse público, não tem estimulado a abertura de novas frentes de debate. Cox (2010), por exemplo, destaca a articulação débil que a maior parte da bibliografia sobre governança estabelece com a dimensão estado e salienta a miopia prevalente no modo como os projetos de governança metropolitana (não) são relacionados com domínios de ação mais vastos, nomeadamente do ponto de vista político.

É, portanto, necessário refocalizar o debate e enriquecer a controvérsia sobre governança metropolitana. Com esse objetivo, os comentários que se seguem assumem três pressupostos de partida: i) as visões-tipo anteriormente identificadas não devem ser encaradas como totalidades que se excluem radicalmente entre si; ii) o foco de atenção deve ser a *relação* governo - governança e não a transição governo - governança; iii) a relação governo - governança é estruturalmente assimétrica a favor do primeiro, por questões de legitimidade democrática, no duplo sentido de autoridade e de responsabilidade públicas.

Os pressupostos de uma tese para relançar o debate sobre a relação governo - governança em contexto metropolitano

Analisemos brevemente o primeiro pressuposto. Cada uma das visões-tipo referidas ilumina apenas parte do problema: é evidente que a substituição de determinadas formas de governo por sistemas de governança tende, de uma forma genérica, a favorecer os atores privados mais fortes, com destaque para as empresas e grupos económicos com maior poder financeiro e influência política; é certo que o papel crescente desempenhado pelos movimentos sociais e organizações não-governamentais tem estimulado formas de governança mais participadas e abertas; e, finalmente, é também correto defender que o recurso a formas de governança mais flexíveis e ágeis pode contribuir para superar os efeitos perversos decorrentes de uma administração pública centralizada, verticalizada e caracterizada por

cadeias de comando e controlo excessivamente hierarquizadas e burocratizadas. Mas ao adotar-se rigidamente uma das visões-tipo em detrimento das restantes, corre-se o risco de perder a capacidade de construir uma leitura mais sistémica e dialética dos processos de governança. Governança e reestruturação do estado, governança e sociedades civis vibrantes, e governança e processos de decisão participativos e colaborativos, tornaram-se, na verdade, três domínios analíticos paralelos, com poucos contactos entre si e, por isso, não devidamente articulados. Ora o panorama é mais complexo: não só cada uma das visões-tipo inclui no seu seio posições não totalmente convergentes como é possível desenvolver análises baseadas na combinação de alguns dos argumentos utilizados preferencialmente por cada uma dessas visões.

No que diz respeito ao segundo pressuposto, convém realçar que o facto de a maior parte das análises se centrarem nos processos de governança, quer para criticá-los quer para exaltá-los, tem implicado, na prática, uma menor atenção a uma visão relacional focada na articulação entre formas de governo e formas de governança. A passagem de uma ótica de governo a uma ótica de governança não pode ser interpretada como um processo sequencial de natureza radical, em que a segunda substitui por completo a primeira, anulando-a. É certo que são raros os autores que apresentam explicitamente a questão desta forma tão extrema. Na maioria dos casos trata-se, pois, de uma narrativa implícita. Mas a verdade é que a excessiva focalização nas formas de governança não tem favorecido uma análise mais dialética e normativa, centrada na relação *que deve existir* entre formas de governo e de governança.

Finalmente, o terceiro pressuposto. A relação governo - governança é dinâmica e depende dos contextos políticos, institucionais e culturais. Apesar dessa relação contingente, e por muito variados que sejam os contextos político-institucionais e culturais, os dois polos não se equivalem: existe uma relação estruturalmente assimétrica entre ambos, sendo que as formas de governança devem ser definidas e avaliadas tendo como referência as funções públicas de governo.

Esta é, pois, a tese de partida deste texto. Para aprofundar a controvérsia científica sobre governança metropolitana, retirando-a do relativo impasse em que parece ter caído do ponto de vista analítico, é necessário refocalizar o debate a partir de três pressupostos: considerar de forma não estanque os vários posicionamentos teórico-ideológicos existentes sobre

esta questão, sob pena de branquearmos os aspetos que contrariam as interpretações propostas no âmbito de cada uma das visões; centrar o debate na relação governo – governança, sob pena de adotarmos uma visão essencialista de governança; reconhecer a articulação estruturalmente assimétrica entre governo (o principal polo de referência) e governança, sob pena de assumirmos uma visão relativista em relação ao papel do estado e à importância do princípio de legitimidade democrática na definição de direitos e responsabilidades. Recusam-se, assim, três posições bem identificadas no texto de Crespo e Cabral (2010) sobre governança metropolitana: a ideia de “governança sem governo”, originariamente proposta por Roseneau e Czempiel (1992); a visão segundo a qual o conceito de governança é tão inclusivo que dilui a fronteira entre governo e governança; e, finalmente, a perspectiva que defende que governo e governança constituem dois polos de um mesmo contínuo.

As políticas de ordenamento do território como exemplo da tensão governo - governança

A evolução recente das conceções de ordenamento do território e planeamento urbano permite clarificar várias das questões que a relação governo – governança coloca.

Nas últimas duas décadas têm ocorrido um debate em todos os países da União Europeia sobre o objetivo e a natureza das políticas de ordenamento do território e planeamento urbano.

Os vários estados-membros da União Europeia possuem sistemas político-administrativos e legais bastante distintos. Por outro lado, o ordenamento do território não é uma competência formal da União Europeia, o que a impede de intervir diretamente neste domínio. Apesar disso, verifica-se uma tendência generalizada para a conceção de ordenamento do território enquanto instrumento regulador do uso, ocupação e transformação do solo perder peso a favor de uma visão mais estratégica, prospetiva e integrada de desenvolvimento dos vários territórios, assente na valorização das suas características específicas (KNIELING e OTHENGRAFEN, eds., 2009; FERRÃO, 2011).

A primeira conceção, agora chamada de planeamento convencional, integra-se numa ótica de governo: intervenção do estado, aos seus vários

níveis administrativos, em nome do interesse público e da salvaguarda de bens comuns. As suas características genéricas, incluindo os principais pontos fortes e fracos, podem ser vistas no Quadro 1. Esta ótica de governo integra-se, por sua vez, numa conceção weberiana de estado moderno.

A segunda conceção, designada por planeamento colaborativo, baseia-se numa ótica de governança. Segundo esta perspetiva, o objetivo principal é desenvolver mecanismos de participação e colaboração entre os atores – públicos e privados – considerados relevantes para as questões em causa, permitindo uma intervenção mais coordenada por parte desses atores e mais integrada em termos de políticas.

Esta segunda conceção inclui, no entanto, variantes muito distintas. Umhas têm sido desenvolvidas em contextos neoliberais de crescente desregulação e visam, sobretudo, objetivos de competitividade. Outras, pelo contrário, baseiam-se em processos participativos socialmente inclusivos e prosseguem objetivos de sustentabilidade ambiental, qualidade de vida e empoderamento dos cidadãos mais desprovidos.

Embora muito distintas em termos de finalidades prioritárias e de atores envolvidos, estas variantes da segunda conceção de ordenamento do território têm, no entanto, em comum o facto de assentarem em processos de governança de base territorial de acordo com as características sumariadas no Quadro 1. Esses processos configuram uma conceção pós-weberiana de estado, no primeiro caso sob o paradigma neoliberal (desregulamentação, privatização) e no segundo caso adotando uma visão neomoderna (FERRÃO, 2011), associada a formas de democracia deliberativa em que aos cidadãos é dado um maior poder de atuarem como codecisores em determinado domínios e condições (orçamento participativo, elaboração conjunta de programas locais de intervenção, etc.).

Uma leitura apressada do conteúdo do Quadro 1 poderia sugerir que a ótica de governo, concretizada na perspetiva reguladora de planeamento e integrada na conceção weberiana de estado, estaria em vias de ser substituída por uma perspetiva de governança, nuns casos no âmbito de visões neoliberais e noutros de visões que designámos por neomodernas. Ora a questão que se coloca não é a de considerar as óticas de governança e de governo como mutuamente exclusivas, reflexo da falência do estado moderno weberiano, mas antes a de saber como articular novos modos de governança e formas renovadas de governo no âmbito de um processo mais amplo de democratização do estado, da sociedade e da economia. É a

partir deste pano de fundo que o debate sobre governança metropolitana deve ser reequacionado.

Quadro 1. Ordenamento do território nas óticas de governo e de governança: breve caracterização

	Ótica Governo	Ótica Governança
Natureza	<ul style="list-style-type: none"> • Planeamento regulador (regulação do uso, ocupação e transformação do solo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Governança de base territorial (coordenação estratégica, integração de políticas)
Relações institucionais predominantes	<ul style="list-style-type: none"> • Relações verticais de comando e controlo entre diferentes níveis da administração (central, regional, sub-regional / metropolitano, municipal) 	<ul style="list-style-type: none"> • Relações horizontais de cooperação entre atores (organizações, cidadãos) / parcerias, redes de atores
Espaços de intervenção	<ul style="list-style-type: none"> • Espaços administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Espaços <i>ad-hoc</i>
Pontos fortes	<ul style="list-style-type: none"> • Legitimidade democrática • Consagração legal de direitos e responsabilidades • Vinculação de entidades públicas e privadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Socialização dos processos de decisão (democracia deliberativa) • Eficiência e eficácia das políticas (adequação problema / área de intervenção; envolvimento de atores chave; decisões negociadas; novas formas de identidade, etc.) • Aceitação social das políticas
Pontos fracos	<ul style="list-style-type: none"> • Rigidez, burocracia • Conflitualidade interinstitucional e político-partidária • Desadequação entre escala do problema e espaço de intervenção 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de legitimidade democrática • Fragmentação dos processos de decisão, diluição de responsabilidades • Instabilidade dos sistemas de governança, reversibilidade • Possibilidade de afirmação de sistemas oligárquicos, clientelares e populistas de decisão

Fonte: Elaboração do autor

Governo, governança e tipos de regulação de âmbito metropolitano

Na última década verificou-se na Europa, como em muitas outras partes do globo, uma produção académica numerosa, tanto teórica como empírica, sobre o desenvolvimento e consolidação de novas formas de regulação e coordenação à escala sub-regional no contexto de espaços metropolitanos. Não cabe, neste texto, sistematizar as principais visões interpretativas em confronto (ver, por exemplo, LEFÈVRE, 1998 e 2010; LE GALÈS, 1998 e 2002; JESSOP, 2002; BRENNER, 2003 e 2004; PINSON, 2006 e 2011; COX, 2010) nem sintetizar os resultados dos vários estudos de caso realizados, vários deles de natureza comparativa (SEIXAS e ALBET i MAS eds, 2010 e 2012; JANSSEN-JANSEN e HUTTON, 2012; SEIXAS, BRANCO e GARSON, 2012). O objetivo desta secção é bem mais modesto: propor uma tipologia de situações que permita conferir maior legibilidade à relação, que se procura clarificar e qualificar, entre formas metropolitanas de governo e de governança.

Tendo por base a informação disponível para diversas cidades europeias, é possível estabelecer a seguinte tipologia genérica:

- 1) *Formas de governo metropolitano de natureza supramunicipal* – Corresponde a autoridades políticas supramunicipais eleitas por sufrágio universal, direto ou indireto. Atualmente, são poucas as cidades europeias que detêm estruturas deste tipo: Estugarda (Alemanha), Bolonha (Itália), Madrid (Espanha), Istambul (Turquia) e diversas cidades inglesas destacam-se neste contexto. Vários governos metropolitanos foram, aliás, dissolvidos a partir da década de 90 do século passado. Curiosamente, e em contraciclo, o governo italiano decidiu, em julho de 2012, que as principais cidades deveriam institucionalizar formas de governo metropolitano até ao dia 1 de janeiro de 2014, isto é, a data em que se inicia um novo ciclo de programação financeira comunitária comum aos vários estados-membros da União Europeia, a vigorar entre 2014 e 2020 e que dará particular atenção às cidades como plataformas de integração de políticas, atores e instrumentos de intervenção.
- 2) *Formas de governo metropolitano de natureza intermunicipal* – Resultam da associação, voluntária ou impulsionada, em vários graus, pelos governos centrais, de municípios vizinhos e possuem competências e

geografias de intervenção predefinidas. O governo francês, para dar apenas um exemplo, tem desenvolvido várias reformas no sentido de favorecer o associativismo municipal, incluindo ao nível das metrópoles.

- 3) *Formas de governança metropolitana temáticas/setoriais* – Envolvem entidades públicas, semipúblicas e/ou privadas, possuem domínios de intervenção preestabelecidos de natureza temática ou setorial (transportes, internacionalização, habitação, reabilitação urbana, etc.) ou relacionados com projetos ‘mobilizadores’ (grandes infraestruturas, megaeventos, etc.), incidem sobre espaços geográficos não necessariamente coincidentes com delimitações administrativas e, em geral, beneficiam, mesmo que apenas de forma temporária, da transferência de competências e recursos financeiros públicos a partir dos níveis regional e nacional.
- 4) *Formas de governança metropolitana de natureza consultiva e estratégica* – Baseiam-se na cooperação estratégica entre atores públicos, semipúblicos e privados (empresas, universidades, organizações não-governamentais) em torno de estruturas formais e estáveis de diálogo e cooperação, constituindo conselhos estratégicos metropolitanos ou outras plataformas de natureza consultiva e estratégica.
- 5) *Formas de governança metropolitana lideradas pelas comunidades locais* – Correspondem a movimentos cívicos de cidade ou a movimentos e associações de bairro organizados em rede, podendo envolver, ou não, os níveis inferiores da administração municipal. Nesta categoria incluem-se ainda distintas modalidades de natureza episódica, desde as ações populares mais tradicionais aos recentes movimentos baseados em redes sociais.

As categorias indicadas não esgotam, naturalmente, o leque de situações existentes. Por outro lado, se há metrópoles onde várias das modalidades indicadas têm uma expressão significativa, outras, pelo contrário, apresentam um enorme défice, verificando-se a ausência quase total tanto de formas de governo como de governança. Finalmente, deve referir-se que, no caso das metrópoles melhor dotadas, a relação entre as diversas formas existentes pode assumir graus muito distintos de interação, convergência e conflitualidade, tanto no tempo (evolução dos níveis de confiança e das dinâmicas de aliança e de cooperação) como no espaço (posicionamento

dos mesmos atores face a situações idênticas mas localizadas em distintas áreas de uma mesma metrópole).

A relação governo – governança em contexto metropolitano é, pois, complexa, dinâmica e tensa. Mas é essa constelação, com graus de densificação muito diversos e polos de poder inevitavelmente assimétricos, que é necessário entender. Para além das relações de natureza vertical com entidades de nível regional, nacional, internacional ou mesmo global (complemente interescalar), é imprescindível olhar para o interior desta nebulosa metropolitana de competências, valores, interesses e capacidades de um ponto de vista que concilie legitimidade democrática, eficiência e justiça. Esta é, pois, uma *polifonia territorial* bem mais complexa do que aquela que Agnew (2011) propõe em termos de partilha vertical e interativa de domínios e competências entre distintos níveis jurisdicionais (nacional, regional, local).

Esta 'polifonia metropolitana', envolvendo entidades com fontes de legitimidade e de poder tão diversas, suscita, desde logo, duas questões essenciais no âmbito das relações que se estabelecem – ou devem estabelecer – entre formas de governo e de governança. A primeira diz respeito ao controlo democrático sobre as formas de governança. A segunda relaciona-se com o modo de enquadrar as novas formas de governança e 'institucionalizar' as decisões tomadas nesse âmbito. Estes são dois dos pilares essenciais de uma relação entre governo e governança ao nível metropolitano pautada por princípios de legitimidade democrática, eficiência e justiça. A estes pilares juntaremos posteriormente um terceiro, sobre a renovação das formas de governo como condição de viabilização dos dois anteriores.

Controle democrático dos novos modos de governança: o primeiro pilar de uma nova relação governo-governança

O recente debate sobre novos modos de governança e prestação de contas (*accountability*) democrática (HÉRITIER e LEHMKUHL, 2011) e política (WEALE, 2011) ao nível da União Europeia, embora incidindo sobre uma realidade muito distinta do universo que aqui nos interessa (os espaços metropolitanos), disponibiliza alguns referenciais analíticos interessantes. Prestação de contas (*accountability*) por parte de uma entidade implica, segundo Weale (2011), quer a obrigação de explicar e justificar as decisões

tomadas quer a possibilidade de algum tipo de sanção (política, legal, social) em situações de incumprimento ou falha.

Héritier e Lehmkuhl (2011, p.127) procuram, justamente, “entender a função e eficiência dos novos modos de governança e o preço potencial a pagar em termos de prestação de contas democrática”.

Aqueles autores consideram como novas formas de governança os “modos de formulação de políticas públicas (*policy-making*) que incluem atores privados e/ou que são desenvolvidos por atores públicos, mas fora do domínio legislativo e que têm como foco áreas setoriais ou funcionais específicas” (p. 126). O que os diferentes novos modos de governança têm em comum, salientam Héritier e Lehmkuhl (2011), é que todos eles implicam a formulação de políticas (*policy-making*) fora do tradicional perímetro governamental. É essa exterioridade que justifica o debate sobre o controlo democrático das novas formas de governança.

Ao escaparem ao controlo direto por parte de representantes eleitos democraticamente, estes novos modos de governança levantam questões cruciais em termos de legitimidade política. Por outro lado, as decisões finais não deixarão de refletir os interesses representados nos processos de diálogo e negociação bem como a sua capacidade de persuasão e poder de influência. Os resultados poderão, assim, ser facilmente enviesados a favor dos interesses representados e em função das suas desiguais capacidades, em detrimento do interesse geral e do bem comum ou dos interesses e pontos de vista dos atores excluídos ou mais fracos (WEALE, 2011).

Podemos, portanto, afirmar que quanto mais débeis forem as instituições políticas e a sociedade civil, maior é a possibilidade de as formas de governança se transformarem em arenas de decisão capturadas por interesses organizados. Sem prestação de contas e controlo democrático, muitas das formas de governança poderão facilmente transformar-se em instrumentos de desigualdade e injustiça a favor de interesses clientelares ou comportamentos populistas. Daí que o debate sobre formas de governança seja indissociável do debate sobre modalidades de controlo democrático.

Héritier e Lehmkuhl (2011) distinguem três tipos de controlo democrático.

O mais importante refere-se ao controlo efetuado por representantes democraticamente eleitos pelos cidadãos, através dos partidos políticos que concorrem a atos eleitorais. A prestação de contas democrática efetua-se, neste caso, em relação a um conjunto amplo de atribuições e competên-

cias com incidência num determinado espaço político (país, região, município) e as decisões tomadas são suscetíveis, em caso de conflito, de recurso judicial. No caso dos espaços metropolitanos, esta solução corresponde às duas primeiras categorias da tipologia anteriormente apresentada, isto é, aos governos metropolitanos de natureza supramunicipal eleitos por sufrágio universal e aos governos metropolitanos de natureza intermunicipal baseados em formas de associativismo municipal, ainda que nesta segunda situação de um modo mais parcelar (por município).

O segundo tipo de controle democrático efetua-se através de modos funcionais de representação das partes interessadas (*stakeholders*) em processos de tomada de decisão que incidem sobre domínios particulares de política pública. Esse controle será tanto mais democrático quanto mais inclusiva for a representação dos diferentes interesses, atores e grupos sociais relacionados com o domínio de intervenção. As formas de governança metropolitana temática (agências metropolitanas) e de natureza consultiva e estratégica envolvendo os principais *stakeholders* de uma metrópole (conselhos de coordenação estratégica) ilustram este segundo tipo de controle democrático ao nível das metrópoles.

Finalmente, o terceiro tipo de controle democrático concretiza-se no espaço público e a partir da participação da sociedade civil, podendo os meios de comunicação social desempenhar um papel fundamental de escrutínio e debate públicos sobre o funcionamento e os resultados dos novos modos de governança. Por comparação com as anteriores, esta forma de controle tem uma natureza mais difusa e é mais frágil, sobretudo nos países em que o envolvimento dos cidadãos está fracamente institucionalizado. Os movimentos sociais urbanos e as organizações da sociedade civil empenhadas em debater soluções para as metrópoles, quer ao nível global (movimentos de cidade) quer ao nível local (movimentos e associações de bairro) constituem exemplos deste terceiro tipo de controle democrático.

Contudo, os dois últimos tipos de controle democrático, ao incidirem sobre domínios específicos, não só não tomam necessariamente em consideração os interesses mais genéricos das comunidades (interesse comum) como podem desencadear efeitos externos negativos em outros domínios de política. Por outro lado, e porque estão fora do 'circuito democrático', estas formas de governança não são obrigadas a interiorizar esses efeitos negativos nos seus processos de decisão, procurando evitá-los ou corrigi-los.

Como articular as formas de governança que incidem sobre temas funcionalmente especializados com processos de controlo verdadeiramente democráticos? A resposta dos autores – relembre-se, desenvolvida no contexto da democratização dos processos de decisão ao nível da União Europeia – aponta para o reforço do controlo sobre os modos de governança funcionalmente específicos por entidades democraticamente eleitas. Como fazê-lo em contextos metropolitanos? Esta é uma das questões centrais no debate sobre governo e governança metropolitanos, a exigir mais atenção e maior aprofundamento.

“Institucionalização” dos novos modos de governança: o segundo pilar de uma nova relação governo-governança

Como enquadrar, na ótica dos vários instrumentos de governo, as novas formas de governança e como garantir a “institucionalização” das decisões tomadas nesse âmbito? Esta é a segunda questão colocada.

As investigações realizadas por Héritier e Lehmkuhl (2011) e outros autores por eles referenciados chamam a atenção para o facto de os novos modos de governança, para serem eficientes e atingirem os objetivos visados, exigirem uma relação forte com formas de governo e de decisão hierárquica: “Apenas sob a sombra da hierarquia, parece, estes novos modos de governança atingem os objetivos políticos autodefinidos” (HÉRITIER e LEHMKUHL, 2011, p. 137). Ou seja, a existência de instituições políticas fortes e a produção de estímulos à cooperação entre os vários tipos de atores não-públicos (o referido efeito sombra da hierarquia) são duas condições essenciais para que os novos modos de governança sejam eficientes. Pelo contrário, instituições políticas débeis e um enquadramento pouco favorável à cooperação entre distintos atores retiram eficiência aos novos modos de governança e, no limite, favorecem a emergência de comportamentos oportunistas, que prosseguem interesses exclusivamente particulares. Conforme salientam Börzel e Risse (2010, p. 126), “o estado deve ter suficiente capacidade em termos de recursos e autonomia para projetar uma sombra de hierarquia credível, de modo a que os atores não-governamentais tenham um incentivo para se envolver em processos de governança...”.

Simetricamente, as decisões tomadas no âmbito dos novos modos de governança – baseadas em relações voluntárias e não hierárquicas de asso-

ciação entre atores públicos, semipúblicos e privados - devem ter alguma tradução em instrumentos e regras democraticamente consagrados (legitimidade política), de natureza juridicamente vinculativa (através de legislação e regulamentação apropriadas) ou enquadradora de comportamentos e práticas institucionais e individuais (por exemplo, orientações e grandes opções de política, códigos de conduta e boas práticas, memorandos de entendimento que explicitem os compromissos assumidos e outros instrumentos produzidos pelas entidades públicas competentes).

Ou seja, as decisões tomadas no âmbito dos novos modos de governança deverão, a montante, enquadrar-se e, a jusante, ter tradução em algum mecanismo de regulação pública se quiserem ganhar, ao mesmo tempo, legitimidade política e eficiência. Tewdwr-Jones (2012), a propósito da profusão de formas de governança territorial ocorrida nas últimas décadas no Reino Unido, relembra-nos justamente como, numa perspectiva de transição de uma ótica de governo para uma ótica de governança, “é fácil esquecer que [a lógica de] governo ainda existe lado a lado com os processos de governança, e que os procedimentos formais de governo constituem um legado que se sobrepõe e influencia a natureza, a forma e os resultados dos novos modos de governança” (TEWDWR-JONES, p. 205). O mesmo autor refere mais à frente: “Dada a ausência de códigos claros e parâmetros institucionais, legais e políticos produzidos pelo governo central que enquadrem o estabelecimento de estruturas *ad hoc* informais e em parceria, os processos de governança existentes em diferentes áreas do Reino Unido caracterizam-se por uma situação diversificada de fragmentação e repartição de responsabilidades” (TEWDWR-JONES, p. 212).

Entre a legitimidade política das formas de governo metropolitano e a eficiência dos novos modos de governança metropolitana não pode existir um desequilíbrio que subordine a primeira à segunda (deriva privatista), viabilizando modalidades de “governança sem governo” a favor de interesses particulares e à revelia de procedimentos de escrutínio público. Mas também não pode verificar-se um hiato que ponha em causa a capacidade de concretização efetiva de decisões tomadas no âmbito dos novos modos de governança, tanto mais complexos quanto mais participados. Essa situação pode decorrer da inexistência do referido efeito sombra da hierarquia do poder público ou da incapacidade de traduzir as decisões tomadas em orientações, regras, normas ou compromissos com impactes concretos. Este exercício de “viagem” e “tradução” é bem descrito por Healey (2006,

p. 304): “Para se institucionalizarem, as iniciativas transformadoras [inovações no âmbito de parcerias urbanas] têm de ter a capacidade de “viajar” de uma arena [institucional] para outra, mas também de um nível de consciência para outro. Através deste processo, ocorre uma tradução do nível de mobilização e invenção consciente dos atores para o nível das rotinas, baseada na aceitação de novas práticas que vão para além dos valores e normas culturais globalmente aceites”. A referida institucionalização dá origem, portanto, a uma “nova normalidade” (HEALEY, p. 304).

Contudo, se é verdade que a sombra do poder hierárquico pode criar condições favoráveis ao desenvolvimento e eficiência dos novos modos de governança metropolitana, não é menos certo que também podem limitar ou até inibir a autonomia dessas estruturas em rede (WHITEHEAD, 2003). Conforme salienta este autor, o excesso de rigidez por parte do poder governamental é suscetível de colocar em causa a flexibilidade própria de estruturas auto-organizadas em rede. Esta observação conduz-nos diretamente ao ponto que se segue.

Renovação das formas de governo: o terceiro pilar de uma nova relação governo-governança

Nas secções anteriores procurou-se justificar o modo como o controlo democrático dos novos modos de governança e a existência de contextos políticos que enquadrem o seu funcionamento e favoreçam a “institucionalização” das decisões tomadas nesse âmbito constituem dois pilares essenciais para uma relação governo - governança adequada. A estes dois pilares adiciona-se um terceiro: o tipo de missão atribuída à administração pública e aos serviços públicos em geral.

Uma das justificações mais frequentes para o recurso crescente a formas de governança prende-se com a verificação de que uma administração verticalizada, hierarquizada, setorializada, rígida e burocrática é incapaz de dar resposta às necessidades de sociedades e economias caracterizadas pela rapidez da mudança, pela complexidade e pela incerteza (real e percebida). Em nome da flexibilização e da eficácia, medida em termos de qualidade e relação custo/benefício do serviço prestado, a teoria clássica da administração pública foi alvo, a partir dos anos 80 do século passado, de violentas críticas, tendo sido progressivamente substituída, em maior

ou menor grau, pela visão proposta pela teoria da nova gestão pública. No essencial, esta perspectiva defende que a administração deve organizar-se como uma empresa, adotando o mesmo tipo de critérios e procedimentos, e orientar-se para a satisfação dos cidadãos (vistos como clientes) e do mercado. A adoção dos princípios da nova gestão pública materializa, no contexto dos serviços da administração pública, as ideias neoliberais então em ascensão. A afirmação de uma administração gerida por critérios empresariais coincide, aliás, com a privatização de algumas das competências tradicionalmente desenvolvidas pelo estado-providência keynesiano e com a multiplicação de formas híbridas, desde a constituição de parcerias público-privadas, em domínios tão distintos como os transportes, a saúde ou a reabilitação urbana, à expansão de um setor empresarial público, tanto ao nível nacional como regional e local (municipal). A teoria da nova gestão pública constitui, assim, um instrumento essencial para o desenvolvimento de formas de governança adequadas a um contexto mais desregulado e, simultaneamente, mais orientado por objetivos de competitividade.

Durante a primeira década deste século emergem visões sobre o papel da administração pública alternativas à perspectiva da nova gestão pública. A teoria do novo serviço público (DENHART e DENHART, 2003) ou a teoria da nova administração pública (BOURGON, 2007), para dar apenas dois exemplos, têm em comum a ênfase que colocam no cidadão, considerado não apenas na ótica individual de utilizador de informação e de serviços públicos mas numa perspectiva bem mais ampla.

Bourgon (2007), por exemplo, defende que uma nova administração pública implica uma redefinição dos conceitos de cidadania e interesse público e uma alteração das práticas de conceção, implementação e articulação de políticas públicas.

No que se refere à componente de cidadania, a autora afirma que os cidadãos não podem ser encarados apenas como entes individuais com existência legal, estando, por isso, protegidos, do ponto de vista da igualdade de direitos, e representados, em termos dos seus interesses, pelo estado. Uma visão ampla de cidadania implica, para além dessa importante dimensão legal, que os cidadãos sejam considerados como entes políticos, membros de comunidades sociais e políticas com direitos e responsabilidades. Implica, ainda, que o papel do estado não se restrinja à representação dos interesses dos cidadãos, devendo ainda promover proactivamente a cidadania, o debate público e a integração pública.

No que diz respeito ao interesse público, Bourgon (2007) sustém que este não pode ser definido como um mero somatório de interesses individuais, mas antes como um conjunto de interesses comuns ou partilhados pelos cidadãos. Refere ainda que, do ponto de vista da salvaguarda do interesse comum, o estado não se pode limitar a dar voz e expressão à vontade pública, devendo ainda atuar como agente que garante a articulação e concretização do interesse público em contextos inevitavelmente marcados por interesses contraditórios e poderes desiguais.

Finalmente, e no que concerne às políticas públicas, esta autora defende a necessidade de uma visão integrada das fases de conceção e implementação de cada política e de uma perspetiva interativa entre diferentes políticas. Afirma ainda que se deve atribuir uma maior importância aos processos de participação por parte dos cidadãos, e de interação e prestação de contas no que se refere aos vários tipos de entidades (públicas, semipúblicas e privadas) envolvidas.

As visões subjacentes às teorias do novo serviço público ou da nova administração pública, de que destacamos muito sumariamente algumas das propostas apresentadas por Bourgon (2007), permitem realçar o fato de a relação entre formas de governo e de governança metropolitanas ser indissociável do modo como se encara a missão da administração e dos serviços públicos. Tanto a teoria clássica da administração pública como a teoria da nova gestão pública não salvaguardam, por razões estruturais relacionadas com as suas conceções de administração pública, uma adequada relação entre formas de governo e de governança.

No caso da teoria clássica da administração pública, a prevalência de uma visão rígida e burocrática da administração impede qualquer articulação eficiente entre formas de governo e de governança, já que estas últimas são encaradas como demasiado estranhas aos agentes da administração, o que suscita naturais resistências, a quem detém competências e responsabilidades formais, quando é necessário desenvolver formas mais interativas de cooperação e decisão. O défice de competências relacionais (mediação, concertação e negociação) por parte dos agentes da administração, mesmo em países com uma postura tradicionalmente menos burocrática como o Reino Unido ou a Holanda, confirma a inexistência de uma cultura administrativa de cooperação e codecisão com atores externos.

No caso da teoria da nova gestão pública, a orientação para a satisfação do mercado adotada pela administração dificilmente acautela uma relação governo - governança defensora da cidadania e do interesse público.

Uma administração pautada pelos valores defendidos pelas teorias do novo serviço público ou da nova administração pública constitui, pois, o terceiro pilar de uma relação governo - governança capaz de equilibrar objetivos de legitimidade democrática, eficiência e justiça, com tradução na qualidade dos processos e das decisões, no contexto mais geral de reforço da democratização do estado, da sociedade e da economia. É certo que esta renovação das formas de governo é extremamente exigente em termos de capacitação institucional e de reformulação de valores, culturas e práticas, tanto administrativas como políticas. Mas ela é uma condição essencial para a concretização dos dois pilares anteriores ou, dito de uma forma mais radical, constitui uma opção inevitável para evitar a profusão de formas de “governança sem governo” que colocarão inevitavelmente em causa o interesse público e a salvaguarda dos bens comuns.

Governo, governança e ordenamento do território em contextos metropolitanos: sugestões para um novo ciclo de debate e de praxis

Os comentários anteriores permitem uma visão de síntese sobre a relação governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. Da leitura conjugada dos vários aspetos referidos, é possível identificar três situações-tipo, que designaremos, por facilidade de apresentação, por metrópole política, metrópole projeto e metrópole social.

A metrópole política pressupõe a existência de formas de governo metropolitano e o recurso a modalidades de gestão e planeamento territorial baseadas em planos do uso do solo de natureza vinculativa. Os novos modos de governança e as formas colaborativas de planeamento são, em geral, inexistentes. Esta foi a situação que prevaleceu na Europa no período do pós-guerra, nos casos, sempre minoritários, em que foram criadas estruturas político-administrativas de natureza metropolitana. Neste contexto, as relações governo – governança e planeamento normativo – planeamento colaborativo não são tomadas em conta, por ausência do segundo elemento de cada uma das equações.

A metrópole projeto baseia-se em formas de governança de natureza temática ou setorial e com forte presença de privados. O ordenamento do território de carácter normativo é substituído por metodologias de plane-

amento estratégico, orientado sobretudo, mas nem sempre exclusivamente, por objetivos de competitividade e de marketing territorial. Esta conceção foi particularmente influente a partir dos anos oitenta do século XX. Refira-se que, por comparação com idêntica tendência verificada nos EUA, o planeamento estratégico na Europa sempre foi mais sensível às questões ambientais e sociais. Neste âmbito, as novas formas de governança e o planeamento estratégico ganham um peso tal que a sua relação com formas de governo e mesmo de planeamento normativo é, sobretudo equacionada na medida em que estes últimos são vistos como uma fonte de ineficiência ('custos de contexto') e, como tal, obstáculos a ultrapassar.

Finalmente, a metrópole social corresponde a situações em que as formas de governança de natureza mais ascendente (*bottom-up*) e as modalidades de planeamento colaborativo mais inclusivas ganham uma expressão significativa. Na verdade, estas situações não são dominantes em nenhuma das metrópoles europeias, mas têm vindo a ganhar um peso crescente nos últimos anos, nuns casos de forma espontânea e noutros impulsionadas por políticas nacionais, regionais ou municipais que favorecem o desenvolvimento de iniciativas de base local orientadas para as, ou pelas, comunidades. As relações governo – governança e planeamento normativo – planeamento colaborativo tendem, nestes casos, a ser colocadas *a posteriori*, por razões de legitimidade e eficiência, em geral a partir das situações de conflito que ocorrem entre os grupos e organizações diretamente envolvidos nessas iniciativas e os diferentes níveis de governo e administração do território.

As análises apresentadas nas secções anteriores sugerem a necessidade de ultrapassar esta trilogia de situações-tipo. O caminho apontado baseia-se numa visão dialética entre governo e governança, por um lado, e planeamento normativo e planeamento colaborativo, pelo outro. Essa visão deve estar presente em todo o ciclo das políticas públicas, isto é, desde a fase de conceção às etapas de implementação, acompanhamento e avaliação. Por outro lado, essa visão pressupõe três condições, apresentadas anteriormente como três pilares complementares: o aumento de transparência, prestação de contas e controlo democrático em relação às entidades, tanto públicas como semipúblicas e privadas, envolvidas em processos de governança; a capacidade de "institucionalizar" as decisões tomadas no âmbito de modalidades de governança, através de um enquadramento da sua atuação por parte dos poderes políticos e, também, da definição de

formas de corporizar essas decisões em documentos com algum valor normativo ou orientador; e, finalmente, a renovação da missão, competências e capacidades da administração pública, tornando-a menos burocrática e vulnerável a pressões externas e mais orientada por valores de cidadania e de interesse público.

O caminho sugerido confronta-se, naturalmente, com múltiplas dificuldades. Justifica-se, por isso, relembrar o conceito de incrementalismo radical proposto por Hajer (2011): uma visão radical nos objetivos e incremental nos processos, capaz de promover uma “transição coordenada” em torno de uma agenda transformadora e de uma nova filosofia de governança. Uma filosofia, defendemos nós, pensada a partir de uma relação governo – governança, estado – sociedade e administração – cidadãos que contribua para a democratização da vida coletiva tendo como referência critérios de legitimidade democrática, eficiência e justiça. É por aqui que um novo ciclo de debate e de praxis de governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos deve começar. E esse novo ciclo é tanto mais imprescindível quanto o atual contexto de crise tem vindo a servir de pretexto para desenvolver políticas de austeridade que contribuem para erodir as funções e a capacidade de intervenção das entidades de governo em nome de um emagrecimento do estado que permitirá, supostamente, superar as situações de elevada dívida pública e acentuado déficit externo que caracterizam hoje um grande número de países europeus.

Referências

- AGNEW, John. Dualisme contre polyphonie dans la gouvernance territoriale contemporaine in Giuseppe Bettoni (dir.). *Gouverner les territoires: antagonismes et partenariats entre acteurs publics*. Paris: Comité pour l’histoire économique et financière de la France, Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique (IGPDE): 2011, pp. 5 – 26. Disponível em: <http://igpde.revues.org/131?file=1#page=11>. Acesso em: 28 set 2012.
- BÖRZEL, Tanja A. e RISSE, Thomas. Governance without a state: Can it work?. revista *Regulation & Governance*, 4, p. 113–134. 2010.
- BOURGON, Jocelyne. Responsive, responsible and respected government: towards a New Public Administration theory. revista *International Re-*

- view of Administrative Sciences, Vol. 73 (1), p. 7-26. 2007. Disponível em: http://www.jocelynebourgon.com/documents/2007/2007_3_30_e.pdf. Acesso em: 26 set 2012.
- CAMERON, David. 'Big society' speech, Liverpool, 9 July 2010. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NKniOvZxRrkJ:www.number10.gov.uk/news/big-society-speech/&cd=3&hl=en&ct=clnk&gl=au&client=firefox-a>. Acesso em: 9 out 2012.
- BRENNER, Neil. Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe. revista *European Urban and Regional Studies*, 10 (4), p. 297-324. 2003.
- BRENNER, Neil. Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. revista *Review of International Political Economy*, 11 (3), p. 447-488. 2004.
- COMISSÃO EUROPEIA. Relatório da Comissão sobre a governança europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias: 2003.
- COMISSÃO EUROPEIA. Cidades de amanhã. Desafios, visões e Perspetivas. Bruxelas: Direcção Geral da Política Regional: 2011.
- COX, Kevin R. The problem of metropolitan governance and the politics of scale. revista *Regional Studies*, 44 (2), p. 215-227. 2010.
- CRESPO, José Luís e CABRAL, João, The institutional dimension of governance in the Lisbon metropolitan area. revista *Análise Social*, Vol. XLV (197), p. 639-662. 2010
- DENHARDT, Janet Vinzant e DENHARDT, Robert B. The new public service. Serving, not steering. Armonk, NY: M.E. Sharpe: 2003.
- FERRÃO, João. O ordenamento do território como política pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian: 2011.
- GONZÁLEZ, Rafael de Miguel. Planificación territorial, gobierno y gobernanza metropolitana en las grandes ciudades españolas. revista *Boletín de la A.G.E.*, 48, p. 355-374. 2008.
- HAJER, Maarten. The energetic society. In search of a governance philosophy for a clean economy. The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency: 2011.
- HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. revista *Geografiska Annaler Series B – Human Geography*, 71B (1), p. 3-17. 1989.

- HEALEY, Patsey. Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space. revista *European Planning Studies*, 14 (3), p. 299-320. 2006.
- HÉRITIER, Adrienne e LEHMKUHL, Dirk. New modes of governance and democratic accountability. revista *Government and Opposition*, Vol. 46, Nº 1, p. 126-144. 2011. Disponível em: http://www.astrid-online.it/I-nuovi-pr/Studi--ric/H-ritier_Lehmkuhl_Gov-and-Oppos_1_2011.pdf. Acesso em: 4 out 2012.
- JESSOP, Bob. Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state-theoretical perspective. revista *Antipode*, 34 (3), p. 452-472. 2002.
- KNIELING, Joerg e OTHENGRAFEN, Frank (eds.), *Planning Cultures in Europe. Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*. Farnham e Burlington: Ashgate: 2009.
- L'Information Géographique. Réformes Territoriales. revista *L'Information Géographique*, 2010/4, Vol. 74 (nº temático). 2010. Disponível em: <http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2010-4.htm>. Acesso em: 26 setembro 2012.
- LE GALÈS, Patrick. Regulations and governance in European cities. revista *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (3), p. 482-506. 1998.
- LE GALÈS, Patrick. *European cities: social conflicts and governance*. Oxford: Oxford University Press: 2002.
- JANSSEN-JANSEN, Leonnie B. e HUTTON, Thomas A. Rethinking the metropolis: reconfiguring the governance structures of the twenty-first-century city-region. revista *International Planning Studies*, 16:3, p. 201-215. 2012.
- LEFÈVRE, Christian. Metropolitan government and governance in western countries: a critical review. revista *International Journal of Urban and Regional Research*, 21 (4), p. 9-25. 1998.
- LEFÈVRE, Christian. Decentralization, local democracy and metropolitan areas. revista *Análise Social*, Vol. XLV (197), p. 623-637. 2010.
- LOWNDES, Vivien e PRATCHETT, Lawrence. Local governance under the coalition government: austerity, localism and the 'Big Society'. revista *Local Government Studies*, 38 (1), p. 21-40. 2012.
- PEREIRA, Margarida (coord.). *Território e administração. Gestão de grandes áreas urbanas*. Lisboa: Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional: 2001.

- PINSON, Gilles. *Projects de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes.* revista *Revue Française de Science Politique*, 56 (4), p. 619-651. 2006.
- PINSON, Gilles. *Urbanismo y gobernanza de las ciudades europeas.* Valencia: Publicacions de la Universitat de València: 2011.
- ROSENEAU, James N. e CZEMPIEL E-O (eds). *Governance without government: order and change in world politics.* Cambridge: Cambridge University Press: 1992.
- SEIXAS, João e ALBET i MAS, Abel, eds. *Urban governance in Southern Europe.* revista *Análise Social*, Vol. XLV (197) (nº temático). 2010.
- SEIXAS, João e ALBET, Abel, Eds. *Urban Governance in Southern Europe.* Farnham: Ashgate: 2012.
- SEIXAS, João, BRANCO, Rosa e GARSON, Sol. *A governação metropolitana na Europa.* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Observatório das Metrópoles: Lisboa e Rio de Janeiro: jul 2012.
- SWYNGEDOUW, Erik. *Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state,* revista *Urban Studies*, 42 (11), p. 1991-2006. 2005.
- TEWDWR-JONES, Mark. *Spatial planning and governance. Understanding UK planning.* Hampshire: Palgrave Macmillan: 2012.
- WHITEHEAD, Mark. *In the 'shadow of hierarchy': meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands.* revista *Area*, 35 (1), p. 6-14. 2003.
- WEALE, Albert. *New modes of governance, Political accountability and public reason.* revista *Government and Opposition*, Vol. 46, Nº 1, p. 58-80. 2011. Disponível em: http://www.astrid-online.it/I-nuovi-pr/Studi-ric/Weale_Gov-and-Oppos_1_2011.pdf. Acesso em: 4 out 2012.