



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL E PORTUGAL:  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS DA INTERAÇÃO ENTRE ATORES DO  
ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.**

**JOÃO MARTINS DE OLIVEIRA NETO, JOAQUIM CAEIRO,**

**GRUPO TEMÁTICO: 01 Transparência, Accountability e  
Participação**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# **Governança Metropolitana no Brasil e Portugal: perspectivas e desafios da interação entre atores do Estado e sociedade civil.**

## **Resumo:**

A ideia de governança metropolitana na Administração Pública está associada as formas de gestão das políticas públicas que promovam a coesão social, econômica e territorial. Face a este problema, emerge o desafio do ator Estado, em coordenação com os atores da sociedade civil e mercado, equacionarem os seus interesses a fim de oferecerem soluções às demandas sociais, econômicas e ambientais necessárias a coesão pretendida. Entender as práticas de participação dos atores da sociedade civil e Estado nos projetos de governança metropolitana na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Região Metropolitana do Cariri (RMCariri) e Área Metropolitana de Lisboa (AML) é o objeto desta análise. Neste estudo, utilizou-se uma abordagem metodológica qualitativa, de alcance exploratória-descritivo. Os projetos metropolitanos privilegiam a participação institucionalizada de parte dos atores da sociedade civil, reforçando soluções despolitizadas, com base em consensos pré-estabelecidos. Como também, a necessidade de se compreender e romper a falta de cultura metropolitana.

**Palavras-chave:** Governança metropolitana. Participação. Atores do Estado e sociedade civil. Perspectivas e desafios.

## **1. Introdução**

O desafio de urbanização das cidades que se apresentava como uma especulação no século XX, tornou-se evidência no século XXI (UNITED NATIONS, 2019). Este fenômeno trouxe para o campo das disciplinas da ciência social e política oportunidades de estudos teóricos e empíricos que vão além de reconhecer as cidades como espaço de planejamento urbano concreto. Mas, sobretudo enquanto ecossistema social e político em que o cidadão contribui para melhora da governança do território urbano em coordenação com o ator Estado.

Do ponto de vista da governança metropolitana e da governação das políticas públicas, coloca-se uma questão e um desafio neste cenário de forte adensamento populacional nas cidades e seus respectivos territórios metropolitanos, a saber, “a principal questão na governança das grandes metrópoles é a sua capacidade de produzir políticas públicas adequadas para resolver os seus problemas e se desenvolver. Tendo como principal desafio a superação da fragmentação de interesses e atores [da sociedade civil, mercado e do Estado] no território da metrópole” (LEFÈVRE, 2004, p. 6).

Assim sendo, as representações das práticas de participação dos atores da sociedade civil e do Estado nas instituições de governança dos projetos metropolitanos, no caso específico as suas perspectivas e desafios na interação, é o objeto deste estudo.

O território da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) é composto por 19 municípios. Ocupa uma área de 148.887,633 km<sup>2</sup> e possui uma densidade demográfica de 61,33 hab./ km<sup>2</sup> (IPECE, 2020; MUNIZ et al., 2020). Enquanto, a Região Metropolitana do Cariri (RMCariri) possui 9

municípios, distribuídos numa área total de 5.025,7 km<sup>2</sup>. Onde habitam 497.782 pessoas. A sua densidade demográfica é de 111,5 hab./ km<sup>2</sup> (IPECE, 2010). Por sua vez, o território da Área Metropolitana de Lisboa (AML) tem 18 municípios. Onde habitam 2.863.272 pessoas. Tendo uma área total de 3.015 km<sup>2</sup> e um rácio de 946,8 hab./ km<sup>2</sup> (AML, 2015; INE, 2021).

## **Parte 1. Referencial Teórico**

### **Parte 1.1. Explorando o conceito de governança**

O termo governança tornou-se um dos termos mais utilizados pelos adeptos das ciências sociais e política em seus debates sobre o fenômeno de compartilhamento de poder e da gestão pública, ao ponto de se tornar um fetiche (PETERS, 2012), da moda (JESSOP, 1998; KLIJN, 2008) ou um “termo suficientemente vago para admitir uma infinidade de usos, mesmo que estes sejam bastante obscuros à primeira vista” (GAUDIN, 1998, p. 47). Sendo, que nos domínios das teorias ao nível mais geral, a governança está relacionada as questões da coordenação social de atividades interdependentes, tipo: anarquia da troca (HUFTY, 2011), hierarquia organizacional (BUTA; TEIXEIRA, 2020; WORLD BANK, 1991), heterarquia auto-organizada (JESSOP, 1998) e à natureza de todos os padrões de governo (BEVIR, 2011).

Na perspectiva de todos os padrões de governo, como é o caso da governança metropolitana, busca-se compreender o fenómeno das formas inovadoras de governar sem governo (SWYNGEDOUW, 2005). Governar sem governo, necessariamente não quer dizer que o Estado perca o seu protagonismo no oferecimento de políticas públicas e não participe da tomada de decisões. Pelo contrário, o governo assume um papel facilitador e parceiro de cooperação entre atores da sociedade civil e mercado para alcançar resultados coletivos (KOOIMAN, 2003; OECD, 2006).

Desta forma, enquanto estratégia política, a governança tem como princípio a diluição da autoridade e da responsabilidade do Estado “e um aumento do número de atores de diferentes estatutos com capacidade de agregar seus interesses locais e de defendê-los coletivamente em relação a outros níveis de governo, em particular em um contexto caracterizado pela globalização” (JOUVE, 2005, p. 10). Este tipo de concepção de governança, chama a atenção para a capacidade de integrar atores sociais e dirimir interesses difusos presentes nas relações políticas com o objetivo de estrategicamente se relacionarem com o mercado, o Estado, outras cidades e os diversos níveis de governo a fim de também estabelecer uma governança (LE GALÈS, 1999).

## **Parte 1.2. Governança Metropolitana**

Assente àquela discussão, para fins de clareza do que se pretende analisar neste artigo, introduzimos a governança adjetivada do termo metropolitana (RHODES, 2007). Deste modo, a visão de governança prevalente nesta análise é a de sentido sociopolítico. Qual seja, a “política relaciona-se com mudanças escalares na organização territorial do Estado que afetam vários aspectos da governança e da formação de políticas (reforma institucional, parcerias público-privadas, mobilização social, etc.)” (D’ALBERGO; LEFÈVRE, 2018, p. 149). Estas mudanças, necessariamente, no que diz respeito aos aspectos de governança e de políticas públicas, permitirão que os diversos atores corporativos urbanos possam interagir, debater e definir coletivamente objetivos claros em ambientes fragmentados e incertos (KOOIMAN, 2002; LE GALÈS, 2001).

A arena política da governança metropolitana se localiza nas cidades. É neste nível de organização territorial local que especificamente as políticas públicas são implementadas e beneficiam todos. Neste sentido, é importante “entender a cidade como um objeto político” (COLE; PAYRE, 2016, p. 4). Pela via desta configuração, as cidades e seus espaços metropolitanos são ambientes complexos que precisam de uma atenção específica (principalmente da administração pública estatal) pelo papel e a importância que as mesmas possuem para os atores sociais. Isto implica afirmar que “o lugar do cidadão no coração da metrópole moderna foi enquadrado em parte em termos de uma nova democracia participativa; também foi aprimorado por novos desenvolvimentos tecnológicos e a evolução da ‘cidade inteligente’” (COLE; PAYRE, 2016, p. 12).

## **Parte 1.3. Atores sociais: o percurso das relações entre Estado e Sociedade Civil**

Ao referirmos e mencionarmos atores nesta análise, eles serão “identificáveis por suas capacidades variadas e pelos papéis que desempenham: atores como indivíduos, atores como representantes corporativos ou atores como entidades governamentais - como estados” (KOOIMAN, 2003, p. 14). Por conseguinte, a relação entre os atores da sociedade civil e Estado, desde a *polis* de Platão e Aristóteles até a atualidade incerta, ambígua e ilusória sempre foi marcada pelo antagonismo cooperado e demarcada pelas disputas políticas, econômicas e sociais (GUILARTE; MARIN; MAYNTZ, 1994; HARRIS, 2008; VALLÉS, 2007).

Assente a este debate, interessa-nos afirmar que a relação entre aqueles atores pode ser abordada tanto em termos sincrônicos ou monistas, quanto dicotômicas ou pluralistas (MALTEZ, 1991).

Em termos dicotômicos, há uma distinção de atuação entre Estado e a sociedade civil (EHRENBERG, 2012; JESSOP, 2009; LEOPOLD, 2013; LEVINE, 2012; MENDES, 2012). Enquanto na abordagem sincrônica, o conceito de Estado absorve o de sociedade civil nas suas formas de atuar (BOBBIO, 2007; HARRIS, 2008; ROUSSEAU, 2002). Por sua vez, ainda que bastante distintos em *ethos* e funções a sociedade civil, Estado e mercado coexistem no espaço público (AVRITZER, 2012; COHEN; ARATO, 1992; HABERMAS, 1996).

## **Parte 2. Opções e estratégias metodológicas**

### **Parte 2.1. Justificando a abordagem metodológica**

A abordagem metodológica utilizada neste estudo é de caráter qualitativa, de alcance exploratória-descritivo. Portanto, isto implica anunciar que nesta pesquisa utiliza-se de método interpretativo que permite ao observador revelar as evidências do fenômeno estudado (DENZIN; LINCOLN, 2018) através da observação, aplicação de entrevistas e análise de documentos que possibilitem conhecer o que os atores realizam, os seus conhecimentos sobre a realidade social, o que pensam e as suas impressões acerca do que lhes envolvem (GIL, 2017; PATTON, 2015).

### **Parte 2.2. O paradigma de análise**

O paradigma de análise é o interpretativo. Este paradigma possibilita aos “investigadores qualitativos estudarem as coisas em seus ambientes naturais, tentando dar sentido ou interpretar os fenômenos em termos dos significados que as pessoas trazem para eles” (DENZIN; LINCOLN, 2018, p. 43). Os paradigmas representam uma perspectiva geral sobre o fenômeno (PATTON, 1982), composto por opiniões que possibilitam desvendar a complexidade do contexto geral em que o objeto de estudo é observado, orientando a ação da análise (GUBA, 1990).

### **Parte 2.3. O esquema de análise**

O esquema analítico (Figura 1), parte da perspectiva do contexto geral do ambiente macro dos projetos de governança da AML, RMF e RMCariri. Desde modo, foram analisadas as similaridades e diferenças dos projetos metropolitanos, conforme os desafios e perspectivas da interação entre dos atores da sociedade civil e do Estado nas instituições metropolitanas pesquisadas. Sendo este, o contributo do estudo para o acúmulo de conhecimentos nesta área.

Realizada o estudo de cada caso específico (GEORGE; BENNETT, 2005; GERRING, 2004, 2007; STAKE, 1995; YIN, 2015), partimos para a comparação das similaridades e diferenças entre os três casos, no que resultaram numa contribuição teórica.

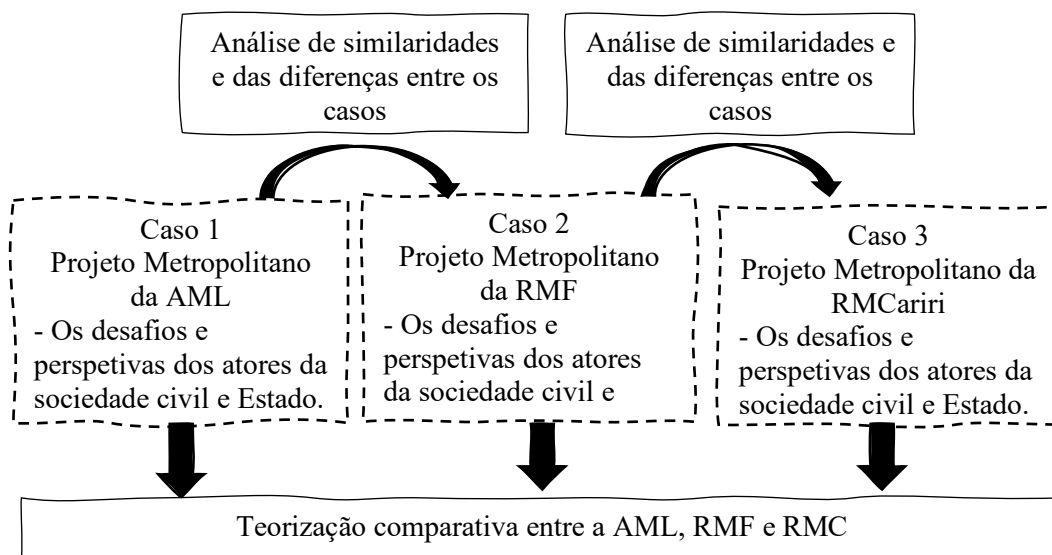


Figura 1 – Modelo de Análise  
Fonte: Elaboração própria, 2021.

#### Parte 2.4. Estudo de caso

O estudo de caso é reconhecido como sendo de tipo ideal. Em relação ao método reconhecido como de tipo ideal, “os estudos de caso têm uma vantagem natural na pesquisa de natureza exploratória o que permite ao investigador uma boa dose de intervenção autoral” (GERRING, 2004, p. 349). Especificamente, o estudo de caso utilizado foi o comparativo. Afinal, envolveu mais de um caso observável (ERICKSEN; DYER, 2004; GEORGE; BENNETT, 2005).

Os casos foram definidos de forma a se observar como nas escalas/níveis nacional e subnacionais de regiões e áreas metropolitanas no Brasil e Portugal os atores que representam a sociedade civil e Estado interagem e cooperam nos projetos de governança metropolitana de forma consultiva e/ou deliberativa. Foram estabelecidos três pontos principais para a escolha dos casos das regiões metropolitanas estudadas, a saber: **Ponto 1** – Que o projeto da região metropolitana se encontre consolidado e contenha pelo menos uma capital do país; **Ponto 2** - Que o projeto da região metropolitana seja uma das mais longevas experiências de projeto metropolitano do país e nela esteja inserida uma capital estadual; e, **Ponto 3** – Que contenha, pelo menos, uma capital com influência regional e o projeto de governança metropolitana se encontre em processo de consolidação.

Aqueles pontos destacados, são essenciais para a delimitação do escopo e abrangência que se pretende com este estudo de casos contrastantes – contendo uma capital de país, uma capital de estado, uma capital de influência regional cujo “interesse da comparação se deve ao confronto entre casos diferentes dentro de uma mesma categoria analítica” (GIRAUD, 2012, p. 90).

A seleção das regiões metropolitanas, a partir dos pontos definidos, deu-se por amostragem proposital (*purposeful sampling*) (PATTON, 2015). Em que se privilegiou os “critérios pragmáticos e teóricos em vez de critérios probabilísticos, buscando-se não a uniformidade, mas as variações máximas” (BRAVO; EISMAN, 1998, p. 254).

Há no Brasil, 74 Regiões Metropolitanas nas cinco Regiões Político Administrativas: Centro-Oeste (2); Nordeste (31); Norte (10); Sudeste (10); e Sul (21) (IBGE, 2019). Em Portugal, existem 2 Áreas Metropolitanas. No Norte (1) e na Área Metropolitana de Lisboa e Vale do Tejo (1) (INE, 2014). Todas estas regiões e áreas, a priori, poderiam ser objetos do estudo.

Adicione-se aos critérios programáticos e teóricos até aqui trazidos, a escolha destes casos também se consolidou devido a disponibilidade de acesso a dados e informações pelo pesquisador. Pois, estas análises em seus propósitos dialogam com o estudo “Índice de Boa Governança e Coesão Sócio Territorial em Áreas e Regiões Metropolitanas (AM/RM) de Portugal e Brasil”.

## **Parte 2.5. Técnica de recolha e análise de dados**

O estudo utilizou técnicas específicas para recolha e análise de dados, a saber: “entrevistas, observações e análise de documentos” (DENZIN; LINCOLN, 2018, p. 59). No que se refere aos entrevistados, a recolha dos dados foi por meio de roteiro de entrevistas semiestruturadas no terreno e/ou por meio de vídeo conferência utilizando as plataformas baseadas na rede mundial de computadores online, tipo: *Zoom* e/ou *Google Meet* (CRESWELL; CRESWELL, 2018). As entrevistas foram todas gravadas. Depois, transcritas no seu sentido literal a partir das respostas dos entrevistados. No início das entrevistas, os atores participantes ao serem apresentados as normas do que preconiza o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, estabelecido pelo Regulamento (EU) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, consentiam a utilização dos dados para fins de controle ético do trabalho científico. Dados aqui são compreendidos como todas as informações relevantes coletadas em múltiplas fontes disponíveis, sejam elas: literárias, na rede mundial de computadores, leis, códigos, normas e/ou com os entrevistados dos projetos de governança da AML, RMF e RMCariri.

Foram realizadas um total de 10 (dez) entrevistas com atores da sociedade civil e Estado, no período entre março/2020 e fevereiro de 2021. Sendo, 5 (cinco) atores na RMF; 3(três) atores na RMCariri e 2 (dois) atores na AML (Quadro 1).

Quadro 1 – Atores entrevistados e as suas características

<b>Ator (RMF)</b>	<b>Caracterização (RMF)</b>
Secretária de Urbanismo e Meio Ambiente do Município de Fortaleza - SEUMA	A SEUMA é responsável pelo planeamento e execução das políticas públicas relacionadas ao município de Fortaleza. É um ator da arquitetura de governança do ICD-RMF.
Secretário Executivo da Secretária das Cidades do Estado do Ceará - SCIDADES	A SCIDADES é responsável pelo planeamento e execução das políticas públicas estadual referentes as cidades, municípios e territórios. Tem um assento de destaque no ICD-RMF. Pois, seu o ator representante preside a instância deliberativa. De todo modo, também é parte integrante da instância executiva (IE-RMF).
Coordenador da Célula de Planeamento Urbano e Metropolitano – CEPLA/CODUR	A CEPLA é responsável pelo planeamento urbano e metropolitano. Desenvolve planos e programas de desenvolvimento urbano, assim como, assessora os municípios do Ceará na elaboração de seus Planos Diretores Municipais e do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana (PDUI). Este representante faz parte da ICD-RMF.
Representante da Sociedade Civil	Sociólogo e consultor de projetos, participou das discussões sobre a elaboração do PDUI
Representante da Sociedade Civil	Arquiteta urbanista e consultora de projetos, participou das discussões sobre a elaboração do PDUI
<b>Ator (RMCariri)</b>	<b>Caracterização (RMCariri)</b>
Secretaria de Infraestrutura do Município de Juazeiro do Norte - SEINFRA	A SEINFRA é responsável pelo planeamento e execução das políticas públicas relacionadas as políticas públicas de infraestrutura do Município de Juazeiro do Norte. É um ator da arquitetura de governança da ICD-RMCariri.
Conselho das Cidades do Ceará – CONCIDADES/CE	O CONCIDADES/CE é um conselho setorial consultivo de políticas públicas relacionadas as cidades no Brasil. Este ator tem um assento na arquitetura de governança da ICD-RMCariri.
Universidade Pública	O Representante da Universidade Pública é indicado pelo Conselho de Reitores das Universidades Cearenses – CRUC, dentre aquelas universidades que possuem sede/campi no território metropolitano. Este ator faz parte da arquitetura de governança da ICD-RMCariri.
<b>Ator (AML)</b>	<b>Caracterização (AML)</b>
Câmara Municipal de Oeiras, Portugal: CM-Oeiras, Portugal	A CM-Oeiras é a instituição do poder executivo municipal local. É a responsável pela gestão do município. Localiza-se na margem norte do Rio Tejo.
Câmara Municipal de Montijo, Portugal: CM-Montijo, Portugal	A CM-Montijo é a instituição do poder executivo municipal local. É a responsável pela gestão do município. Está situado na margem sul do Rio Tejo.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Os atores participantes foram selecionados utilizando-se a técnica conhecida como “Bola de Neve” (*Snowball*). A bola de neve é uma ferramenta metodológica que permite definir uma amostra do tipo não probabilística. Para este fim, utiliza-se das redes de participantes como referência para se chegar aos entrevistados (VINUTO, 2014).



Para a demonstração e compreensão dos resultados emergentes desta pesquisa qualitativa empírica, foi utilizado como técnica a interpretação do conteúdo das entrevistas, observações e documentos, categorizando-os conforme as repostas obtidas pelos temas relacionados aos objetivos propostos (CRESWELL; CRESWELL, 2018; PATTON, 2015). Conforme Robert Stake: “todas as pesquisas requerem interpretações. A pesquisa qualitativa depende fortemente de percepções interpretativas ao longo do planejamento, coleta de dados, análise e redação do estudo” (STAKE, 2010, p. 55).

Face a abordagem metodológica e enquadramento teórico discutidos, apresenta-se a seguir uma breve discussão sobre as evidências do estudo em tela.

### **Parte 3. Descrição e discussão dos resultados**

A área e regiões metropolitanas analisadas se encontram num contexto sociopolítico de institucionalização das suas autoridades metropolitanas. Em que os projetos metropolitanos do Brasil encontram-se em fase defasada do projeto de Portugal no que diz respeito ao funcionamento da referida autoridade. Isto tem desafios e consequências do ponto de vista micro e macro da reprodução social, econômica e políticas no campo onde seus atores interagem. Por sua vez, estes desafios repercutem na forma estrutural e política que a autoridade metropolitana se constitui e se apresenta no contexto sociopolítico específico de cada caso.

Com se perceberá a partir das opiniões dos atores da Tabela 1, os desafios relacionados com a cultura metropolitana se assemelham nos três casos estudados. Cultura metropolitana, significa “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). E, bem assim, o Ator 3, explica:

“A cooperação entre esses municípios. Porque se eu 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 fazer isso na área da Educação, com uma série de coisas. Então assim, acho 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).

No que diz respeito as ideias sobre quais as perspectivas para os projetos de governança metropolitanas, fortalecendo a interação entre os atores em cada caso específico, há semelhanças nas suas repostas. Nos casos brasileiros o tema da cooperação (Ator 1) e participação se sobressaem (Ator 4).

“Então, eu acredito que a primeira coisa que se deva fazer é pensar como estimular essas ações conjuntas e eu entendo que os municípios sozinhos não vão ter maturidade suficiente para começar esse processo” (Ator 1).

“Trazer a sociedade civil, da mesma forma o Estado, tem que se aprimorar e aprimorar seus argumentos para trazer propostas melhores. Não trazer somente problema, de estar aqui sem trazer um problema já com a solução. Ao mesmo tempo que essa solução já tem que demonstrar qual é a correlação com o interesse do outro também, não é só o interesse pessoal. É o interesse coletivo” [...] (Ator 4).

No caso português, o que se expressa é a participação (Ator 2). O termo cooperar aqui será entendido como sendo a capacidade que os atores possuem de atuar em conjunto. E, a expressão participação com a forma e intensidade deles decidirem.

“Procuramos mais participação das pessoas para ver se fazemos com que as pessoas tenham mais integração com o Estado e possam dessa maneira sentirem-se mais ligadas ao tempo do Estado” (Ator 2).

Se há semelhança no sentido da percepção da perspectiva, ocorre dissemelhança nas formas de participação. Nos casos brasileiros, a participação institucionalizada da sociedade civil nos projetos de governança metropolitano se dar de forma deliberativa. No português é consultiva e temática. Isto reflete o quanto estas relações se configuram como sendo um “processo complexo através do qual uma pluralidade de atores sociais e políticos com interesses divergentes interagem a fim de formular, promover e alcançar objetivos comuns por meio da mobilização, troca e implantação de uma gama de ideias, regras, e recursos” (TORFING et al., 2012, pp. 2–3).

Tabela 1- Desafios e perspectivas dos atores da sociedade civil e Estado

Análise comparativa dos projetos metropolitanos/país	RMF (Brasil)	RMCariri (Brasil)	AML (Portugal)
<p><b>Desafios</b></p>	<p><b>Cultura Metropolitana:</b> [...] “<i>aqui no Brasil... As regiões metropolitanas surgiram ali nos anos 70 de forma mais oficial, mas elas sempre ficaram num limbo entre o que é esfera municipal e o que é esfera estadual. Fica ali nesse limbo entre um e outro e não ficaram muito claras como seria essa efetivação desses planeamentos metropolitanos</i>” (Ator 1).</p> <p>“<i>A cooperação entre esses municípios. Porque se eu 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 fazer isso na área da Educação, com uma série de coisas. Então assim, acho 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</i>” (Ator 3).</p> <p><b>Financiamento:</b> “[...] <i>a necessidade de que todos os PDUs tenham seus SIARs (Sistema Integrado de Arrecadação de Recursos) ... Então, o SIAR é uma figura que está lá presente no estatuto da metrópole que se configura como obrigatório para gestão metropolitana</i>” (Ator 1).</p>	<p><b>Cultura Metropolitana:</b> “<i>Então, a gente não pode pensar que eu vou administrar uma cidade sem levar em consideração seus entornos. Não posso pensar em gestão local sem pensar nessa gestão regional. Por mais que eu queira valorizar o meu município, eu tenho que pensar que eu vivo em rede e dentro da contextualização da Região Metropolitana do Cariri ela é realmente, ela acontece todos os dias</i>” (Ator 3).</p> <p>“<i>Não foi só fortalecer Juazeiro de jeito nenhum. O objetivo é fortalecer todo o conjunto de ações. Nós não temos nesses demais municípios projetos de implantação de indústrias, de criação de empregos, de organização urbana. Então, é preciso realmente que se faça, que se criem processos onde a gente possa motivar a criação dessas estruturas que possibilitem, que viabilizem um processo de tomada de decisão que abranja todos os municípios, que enxergue a região metropolitana como um todo lá na frente, mas que também abra espaço para atuação da sociedade</i>” (Ator1).</p>	<p><b>Cultura Metropolitana:</b> “<i>Como falta a criação das regiões. Porquê? A falta do escalão intermédio entre o Estado central e o Estado local e a existência de uma administração desconcentrada sem a legitimidade do voto, o que faz é que nós no nível intermédio sejamos governados por burocratas sem cara. Nós somos governados por burocratas sem cara, presidente da CCDR-LVT (Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo), presidente da Direção Regional de Educação, Direção Regional de Saúde, Direção Regional de Turismo, há uma série de direções regionais que podiam ser substituídas por um governo regional</i>” (Ator 1).</p>

**Perspetivas**

**Cooperação:** “Eu acredito que uma instância metropolitana, elas já existem, mas fortalecendo e criando essa necessidade da cooperação. Eu acho que falta muito isso, a questão da cooperação entre os municípios. Então assim, enquanto a gente não fortalecer as governanças principais, e aí não falo nem de gestão, eu falo de governança mesmo, enquanto os municípios não tiverem instâncias de governança mesmo representativas, e que essas governanças elas possam interagir de formar a cooperar” (Ator 3).

**Participação:** “Trazer a sociedade civil, da mesma forma o Estado, tem que se aprimorar e aprimorar seus argumentos para trazer propostas melhores. Não trazer somente problema, de estar aqui sem trazer um problema já com a solução. Ao mesmo tempo que essa solução já tem que demonstrar qual é a correlação com o interesse do outro também, não é só o interesse pessoal. É o interesse coletivo” [...] (Ator 4).

“E é sempre importante entender que a governança só vai acontecer se ambas as partes participarem. A governança é a relação entre essas partes. Ela não acontece só de um lado como também não só de outro” (Ator 4).

**Cooperação:** “Então, eu acredito que a primeira coisa que se deva fazer é pensar como estimular essas ações conjuntas e eu entendo que os municípios sozinhos não vão ter maturidade suficiente para começar esse processo” (Ator 1).

**Participação:** “Procuramos mais participação das pessoas para ver se fazemos com que as pessoas tenham mais integração com o Estado e possam dessa maneira sentirem-se mais ligadas ao tempo do Estado” (Ator 2).

#### **Parte 4. Conclusão**

Os projetos metropolitanos analisados estão inseridos na produção da macro produção das cidades, submetidas aos interesses económicos, o que impõe um ambiente permeado pelos interesses dos atores sociais envolvidos para serem ouvidos e atendidas as suas demandas. Nestes projetos de governança metropolitana (LEFÈVRE, 2004) a microprodução da cidade coexiste com a macro produção por meio do envolvimento e participação da sociedade civil em espaços de ação societal não institucionalizados que de forma participativa ocupam o espaço público e reivindicam o direito à cidade (HARVEY, 2014; LEFEBVRE, 2011), sendo os dois ambientes importantes para o contexto de governança do território metropolitano (FERRÃO, 2015).

Os atores da sociedade civil e Estado quando atuam em conjunto nos projetos metropolitanos da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), Cariri (RMCariri) e Área metropolitana de Lisboa (AML) fazem-no de forma a reproduzir as diretrizes da regeneração macro das cidades e, também nos casos específicos, dos territórios metropolitanos. Interação em ambientes pré-determinados pelos limites legislativos e geridos pelos burocratas das autoridades metropolitanas respectivas. Nestes ambientes, pelo mecanismo da democracia participativa, participam e cooperam de forma antagônica através do dispositivo consultivo (o caso português) e deliberativo (os casos brasileiros) acerca da agenda socioeconômica pré-estabelecida pelo Estado para o território metropolitano.

Constata-se pela percepção dos atores a existência de um reforço da importância da democracia participativa através da participação dos atores da sociedade civil no domínio da governança metropolitana onde se processa a macro produção das cidades. Como também, a necessidade de se compreender e romper a falta de cultura metropolitana (SILVA, 2015). Contudo, estes ambientes privilegiam a participação institucionalizada de parte dos atores da sociedade civil, reforçando soluções despolitizadas, com base em consensos pré-estabelecidos, “colonizado pela política - entendida como governança tecno-gerencial por meio de procedimentos consensualizantes que operam dentro de um quadro inquestionável de democracia representativa, economia de livre mercado e liberalismo cosmopolita (SWYNGEDOUW, 2018).

As conclusões aqui relacionadas, importa afirmar, são de caráter teórico e empírico devendo ser mais bem explorada, compreendidas e aprofundadas por estudos futuros da mesma natureza em que os atores da sociedade civil e mercado interagem com o Estado no desenho, implementação e monitorização de políticas públicas (KOOIMAN, 2002; LE GALÈS, 2001).

### Referências Bibliográficas

- AML. **Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial da Área Metropolitana de Lisboa 2014-2020** Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa, Portugal: Área Metropolitana de Lisboa, 2015.
- AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, v. 18, n. 2, p. 383–398, 2012.
- BEVIR, M. Governance as Theory, Practice, and Dilemma. In: BEVIR, M. (Ed.). **The SAGE Handbook of Governance**. [s.l.] SAGE Publications Ltd, 2011. p. 1–16.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política**. 14. ed. São Paulo, Brasil: Edidora Paz e Terra, 2007.
- BRAVO, M. P. C.; EISMAN, L. B. **Investigación Educativa**. 3. ed. Sevilha: Ediciones Alfar, 1998.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, n. 94, p. 370–395, set. 2020.
- COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory**. 1. ed. Massachusetts: MIT Press, 1992.
- COLE, A.; PAYRE, R. Cities as political objects. In: COLE, A.; PAYRE, R. (Eds.). **Cities as political objects. Historical evolution, analytical categorisation and institutional challenges of metropolitanisation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. p. 1–30.
- CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches**. 5. ed. Los Angeles: SAGE Publications, Inc., 2018.
- D’ALBERGO, E.; LEFÈVRE, C. Constructing metropolitan scales: economic, political and discursive determinants. **Territory, Politics, Governance**, v. 6, n. 2, p. 147–158, 3 abr. 2018.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. The Discipline and Practice of Qualitative Research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **The SAGE Handbook of Qualitative Research**. 5. ed. [s.l.] SAGE Publications, Inc., 2018. p. 29–71.
- EHRENBERG, J. The History of Civil Society Ideas. In: EDWARDS, M. (Ed.). **The Oxford Handbook of Civil Society**. [s.l.] Oxford University Press, 2012. p. 1–11.
- ERICKSEN, J.; DYER, L. Right from the start: Exploring the effects of early team events on subsequent project team development and performance. **Administrative Science Quarterly**, v. 49, n. 3, p. 438–471, 2004.
- FERRÃO, J. Governança democrática metropolitana: Como construir a “cidade dos cidadãos”? In: FERREIRA, A.; RUA, J.; MATTOS, R. C. DE (Eds.). **Desafios da metropolização do espaço**. 1. ed. Rio de Janeiro: [s.n.]. p. 209–219.
- GAUDIN, J. Modern governance, yesterday and today: some clarifications to be gained from French government policies. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 47–56, 28 mar. 1998.
- GEORGE, A. L.; BENNETT, A. **“Case studies and theory development in the social sciences.”** [s.l.] The MIT Press, Cambridge, 2005.
- GERRING, J. What Is a Case Study and What Is It Good for? **The American Political Science Review**, v. 98, n. 2, p. 341–354, 2004.
- GERRING, J. **Case Study Research Principles and Practices**. New York: Cambridge University Press, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIRAUD, O. 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**, v. N° 57, n. 4, p. 89, 2012.

GUBA, E. G. The alternative paradigm dialog. In: GUBA, E. G. (Ed.). **The paradigm dialog**. Newbury Park, CA: Sage, 1990. p. 17–30.

GUILARTE, M.; MARIN, B.; MAYNTZ, R. **Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations**. United State: WESTVIEW P, 1994. v. 23

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**. translation by William Rehg. Massachusetts: The MIT Press, Cambridge, 1996.

HARRIS, J. **Development of Civil Society**. [s.l.] Oxford University Press, 2008.

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes - do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo, Brasil: Martins Fontes, 2014.

HUFTY, M. Governance: Exploring Four Approaches and Their Relevance to Research. In: WIESMANN, U.; HURNI, H. (Eds.). **Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives**. 6. ed. Bern, Switzerland.: NCCR North-South c/o Centre for Development and Environment (CDE) and Institute of Geography, University of Bern, 2011. p. 165–183.

IBGE. **Cadastro dos municípios brasileiros localizados em Regiões Metropolitanas - RMs, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDEs**. Brasília, Brasil: [s.n.].

INE. **Tipologia Socioeconómica das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto 2011 Destaque: informação à comunicação social**. Lisboa, Portugal: Instituto Nacional de Estatística - INE, 2014.

INE. **Área Metropolitana de Lisboa em Números – 2019**. [s.l.] INE, 2021.

IPECE. **Perfil Básico Regional 2009: Região Metropolitana do Cariri**. Fortaleza: [s.n.].

IPECE. **PIB MUNICIPAL – N° 04 – dezembro de 2020**. Fortaleza: [s.n.].

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 29–45, 1998.

JESSOP, B. The State and State-Building. **The Oxford Handbook of Political Institutions**, n. January, p. 1–19, 2009.

JOUBE, B. From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis. **Public Administration and Development**, v. 25, n. 4, p. 285–294, out. 2005.

KLIJN, E.-H. Governance and Governance Networks in Europe. **Public Management Review**, v. 10, n. 4, p. 505–525, jul. 2008.

KOOIMAN, J. Governance. A social-political perspective. In: GROTE, J. R.; GBIKPI, B. (Eds.). **Participatory governance. Political and societal implications**. [s.l.] Opladen: Leske + Budrich, 2002. p. 71–96.

KOOIMAN, J. **Governing as Governance**. [s.l.] SAGE Publications, 2003.

LE GALÈS, P. Régulation, gouvernance et territoire. In: J.COMMAILLE, B. J. ET (Ed.). **sous la direction de, Les métamorphoses dela régulation politique**. Paris: LGDJ, 1999. v. 24p. 1–44.

LE GALÈS, P. Urban Governance and Policy Networks: On The Urban Political Boundedness of Policy Networks. A French Case Study. **Public Administration**, v. 79, n. 1, p. 167–184, mar. 2001.

LEFEBVRE, HENRI. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo, Brasil: Centauro Editora, 2011.

LEFÈVRE, C. **Paris et les grandes agglomérations occidentales: comparaison des modèles de gouvernance Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart et Toronto**. Mairie de Paris: Extramuros, 2004.

- LEOPOLD, D. Marxism and Ideology: From Marx to Althusser. **The Oxford Handbook of Political Ideologies**, n. January, p. 21-, 2013.
- LEVINE, A. **Marxist and Socialist Approaches**. [s.l.] Oxford University Press, 2012.
- MALTEZ, J. A. **Ensaio sobre o problema do Estado. Tomo I A Procura da República Maior**. Lisboa, Portugal: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1991.
- MENDES, V. A. A sociedade civil em Hegel e Marx. **Emancipacao**, v. 12, n. 2, p. 235–252, 2012.
- MUNIZ, A. M. V. et al. Economia urbana e mercado de trabalho na Região Metropolitana de Fortaleza. In: RIBEIRO, M. G.; CLEMENTINO, M. DO L. M. (Eds.). **Economia metropolitana e desenvolvimento regional: do experimento desenvolvimentista à inflexão ultraliberal**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2020. p. 76–116.
- OECD. **Competitive Cities in the Global Economy**. Paris, France: OECD, 2006.
- PATTON, M. Q. Qualitative Methods and Approaches: What Are They? **New Directions for Institutional Research: Qualitative Methods for Institutional Research**, v. 54, p. 3–15, 1982.
- PATTON, M. Q. **Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice**. United States of America.: SAGE Publications, Inc., 2015.
- PETERS, B. G. Governance as political theory. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). **Oxford Handbook of Governance**. New York: Oxford University Press Inc., 2012. p. 19–35.
- RHODES, R. A. W. Understanding Governance: Ten Years On. **Organization Studies**, v. 28, n. 8, p. 1243–1264, ago. 2007.
- ROUSSEAU, J.-J. **Do Contrato Social [Edição eletrônica]**. [s.l.: s.n.].
- SILVA, J. B. DA. Governança metropolitana em Fortaleza. In: COSTA, M. C. L.; PEQUENO, R. (Eds.). **Fortaleza: transformações na ordem urbana [recurso eletrônico]**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 377–397.
- STAKE, R. E. **The art of case study research**. New York: SAGE Publications, Inc., 1995.
- STAKE, R. E. **Qualitative research: studying how things work**. New York: The Guilford Press, 2010.
- SWYNGEDOUW, E. Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. **Urban Studies**, v. 42, n. 11, p. 1991–2006, 2 out. 2005.
- SWYNGEDOUW, E. Insurgent Citizens and the Spectral Return of the Political in the Post-Democratic City. **City & Society**, v. 30, n. 2, ago. 2018.
- TORFING, J. et al. **Interactive Governance Advancing the Paradigm**. New York: Oxford University Press Inc., 2012.
- UNITED NATIONS. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420)**. New York: United Nations, 2019.
- VALLÉS, J. M. **Ciencia Política: una introducción**. 6. ed. Barcelona, España: Editorial Ariel, S. A, 2007.
- VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203–220, 2014.
- WORLD BANK. **Managing Development: The Governance Dimension**. Washington, D. C.: [s.n.].
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Cristhian Matheus Herrera. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.