

## ASSIM – Activating Service-Sharing at Inter-municipal scale: estudo exploratório

F. Ramalheite <sup>(a)(b)</sup>, T. Santos <sup>(a)</sup>, S. Brito <sup>(a)</sup>, J. Caria Lopes <sup>(b)</sup>, V. Pedregosa <sup>(b)</sup>, M. J. Morgado <sup>(a)</sup>, M. Pereira <sup>(a)</sup>

<sup>(a)</sup> CICS.Nova – Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa

<sup>(b)</sup> CEAAT/UAL – Centro de Estudos de Arquitetura, Cidade e Território - Universidade Autónoma de Lisboa

### RESUMO

A presente comunicação apresenta os primeiros resultados do projeto ASSIM - Activating Service-Sharing at Inter-municipal scale. O objeto da investigação centra-se na otimização de equipamentos desportivos municipais na Região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT), tendo por base o potencial da gestão intermunicipal.

**Palavras chave:** Gestão intermunicipal, Ordenamento do território, Equipamentos desportivos, TIC

### 1. INTRODUÇÃO

O objeto da investigação centra-se na otimização de equipamentos desportivos municipais na Região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT) numa dupla perspetiva de utilização - prática quotidiana e acolhimento de eventos - tendo por base o potencial da gestão intermunicipal. Sendo uma região com dinâmicas demográficas e socioeconómicas diferenciadas (integrando 52 municípios, com uma área metropolitana e territórios de média e baixa densidade), permite maior abrangência na tipificação das situações.

O fornecimento de equipamentos públicos às populações foi, nas últimas décadas, uma das prioridades dos municípios. Esta estratégia implicou um esforço financeiro significativo, muitas vezes apoiado por fundos estruturais. Diversos equipamentos foram construídos, colmatando carências e melhorando progressivamente a oferta. A sua programação, subordinada a uma lógica concelhia, tendeu a desconsiderar as dinâmicas socioeconómicas intermunicipais, induzindo muitas vezes situações de sobre ou subequipamento.

Na LVT todos os municípios dispõem hoje de infraestruturas desportivas públicas. No entanto, não existe informação sistematizada que permita conhecer a tipologia de equipamentos, número, capacidade e uso, bem como a relação entre procura e oferta instalada. Neste sentido, é fundamental incentivar processos que visem a partilha e o cruzamento de dados de apoio à tomada de decisão quer para a gestão atual quer para futuros investimentos municipais; e potenciar a gestão partilhada e sustentável dos recursos e equipamentos existentes entre os municípios contíguos ou com fortes interdependências.

Este projeto é resultado do debate, que surgiu nas últimas décadas, sobre a importância das políticas intermunicipais e da gestão intermunicipal como escala de ação intermédia, entre o local e o regional, através do trabalho dos investigadores, principalmente das discipli-

nas de Geografia e Urbanismo, mas com influências em outras áreas, como Sociologia e Economia (Ansell, 2008; Bel, Fageda 2006; Saout, 1997; Torfing, 2005).

O campo teórico da intermunicipalidade tem as suas origens no pressuposto de que os territórios são cada vez mais complexos e de que muitas questões transcendem as fronteiras geográficas ou políticas existentes. Em relação aos países europeus, diversos autores contribuíram para colocar esta discussão na agenda (Hulst, Van Montfort, 2007; Kuhlmann, 2008 e 2010; Citroni, Lippi, Profeti, 2013). Os investigadores são consensuais sobre o facto de as práticas intermunicipais serem fundamentais para o avanço da teoria e da prática sobre as questões urbanas contemporâneas, assumindo que é necessário reavaliar o papel das políticas públicas de planeamento. Na última década, várias experiências ocorreram, ressaltando a importância de novas ações, devido à falta de práticas culturais e à complexidade dos serviços públicos (Messina, 2011; Päivärinta, Dertz, Flak, 2007; Palm, Ramsell, 2007).

Assim, o projeto tem como objetivos:

-desenvolver uma metodologia de análise direcionada para a compreensão dos benefícios da gestão intermunicipal dos equipamentos e definição de recomendações para incrementar o seu potencial.

-produzir uma base de dados dos equipamentos desportivos selecionados e uma ferramenta TIC para apoiar a gestão e decisão;

-discutir a importância da abordagem intermunicipal na ótica do planeamento e gestão de equipamentos desportivos;

A metodologia está alicerçada em cinco etapas: (i) construção da Base de Dados, a partir da identificação das variáveis de caracterização das diferentes tipologias de equipamentos e de caracterização da procura respetiva; (ii) harmonização da informação disponível nas entidades envolvidas aos níveis nacional (Instituto Português do Desporto e da Juventude), regional (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e local

(municípios) e sua integração na Base de Dados; (iii) realização de trabalho de campo para validação e colmatação de lacunas de informação; (iv) construção de uma ferramenta para a disponibilização on-line de dados e indicadores relacionados com a intermunicipalidade (equipamentos, prática quotidiana e eventos); (v) análise crítica da utilização dos equipamentos; (vi) debate das conclusões do projeto com os parceiros (focus group) com vista à produção de recomendações.

## 2. INVESTIGAÇÃO E MÉTODOS

Portugal, devido à sua história política e económica, entrou na União Europeia com uma falta de instalações estruturais. Tendo como base um documento da década de 90 (GEPAT, 1990; DGOTDU, 2002) verifica-se que a maioria dos municípios investiu neste tipo de instalações. No entanto, as decisões de planeamento foram tomadas principalmente a nível municipal, desconsiderando a crescente dinâmica urbana e metropolitana. No que diz respeito às instalações desportivas, estas constituem uma estrutura de apoio sem a qual não é possível exercer plenamente as competências legalmente atribuídas às autoridades locais nessas áreas. A expressão dos fluxos financeiros na gestão de instalações desportivas envolve uma gestão financeira autosustentável eficiente (Cunha, 2007). As atividades de planeamento e gestão em instalações desportivas são um fator decisivo na criação de valor para o município, tornando os recursos investidos de forma eficiente e adequada às necessidades dos cidadãos, contribuindo assim para a qualidade de vida do território (Bento, 2012; Fermisson, 2012). Atualmente, existe uma cobertura territorial satisfatória, em termos de quantidade e diversidade de instalações, mas as disfunções e incapacidades precisam ser sistematizadas, para garantir a eficiência económica e a participação do maior número de cidadãos possível.

A metodologia do projeto está alicerçada em cinco etapas: (i) construção da Base de Dados, a partir da

identificação das variáveis de caracterização das diferentes tipologias de equipamentos e de caracterização da procura respetiva; (ii) harmonização da informação disponível nas entidades envolvidas aos níveis nacional (Instituto Português do Desporto e da Juventude), regional (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e local (municípios) e sua integração na Base de Dados; (iii) realização de trabalho de campo para validação e colmatação de lacunas de informação; (iv) construção de uma ferramenta para a disponibilização on-line de dados e indicadores relacionados com a intermunicipalidade (equipamentos, prática quotidiana e eventos); (v) análise crítica da utilização dos equipamentos; (vi) debate das conclusões do projeto com os parceiros (*focus group*) com vista à produção de recomendações. No ponto seguinte, serão apresentadas algumas reflexões, resultantes do estudo exploratório do projeto, elaborado no ano de 2016/2017.

O estudo exploratório incluiu quatro municípios da Área Metropolitana de Lisboa (Amadora, Loures, Odivelas e Vila Franca de Xira), escolhidos por serem adjacentes, pelas suas dimensões e pela sua intensa atividade realizada em instalações desportivas, nomeadamente pela realização ou acolhimento de eventos intermunicipais. A análise qualitativa, feita com o apoio das equipas técnicas dos quatro municípios e pela CCDRLVT, resultou numa proposta metodológica para inventário de instalações desportivas, de acordo com os seguintes critérios: propriedade e gestão municipal; potencial de uso intermunicipal. Assim, as tipologias selecionadas para o estudo exploratório foram, conforme definido na legislação: 1) Equipamentos de ar livre (grandes campos de jogos, pequenos campos de jogos, piscinas, pistas de atletismo); 2) Equipamentos cobertos (pavilhões, piscinas); 3) Equipamentos especializados. Foram identificados e inventariados 121 equipamentos, dos quais cada município escolheu dois (um pavilhão e uma piscina, no total de 8) para uma análise mais detalhada dos utentes e eventos desportivos organizados durante a temporada desportiva anterior (Figura 1).

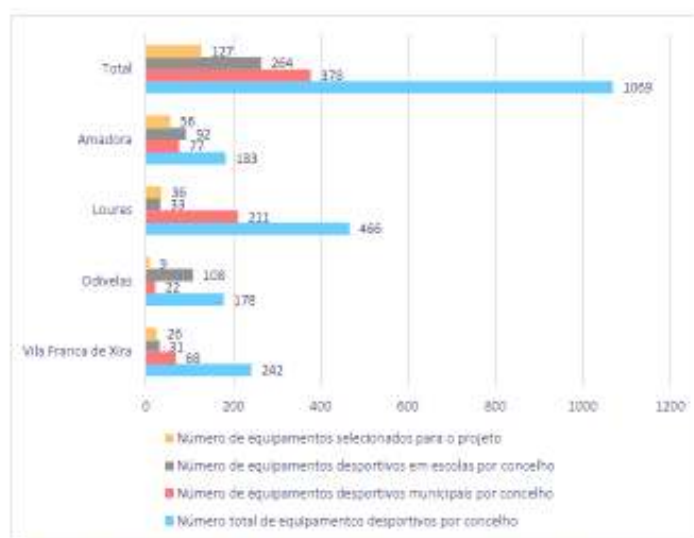


Figura 1 – Equipamentos analisados e selecionados como caso de estudo, por concelho (2016).

### 3. REFLEXÕES E DISCUSSÃO

As reflexões apresentadas resultam da análise de informação recolhida pelos parceiros, referente ao ano de 2015/2016, constituída por um conjunto de listagens e tabelas com campos distintos e critérios diferenciados de recolha. Esta informação permitiu uma análise qualitativa e uma quantificação grosseira dos utentes e dos eventos realizados nos equipamentos em estudo. A partir de análise preliminar destes dados, observou-se um uso intermunicipal efetivo dessas instalações desportivas, nomeadamente ao nível dos eventos. Nas instalações identificadas, até 80% dos eventos foram organizados por entidades externas ao município e tinham uma esfera de influência territorial claramente intermunicipal, alguns deles com abrangência nacional ou internacional (a título de exemplo, no Pavilhão Paz e Amizade, em Loures, foram realizados, entre setembro e dezembro de 2015, três eventos desportivos nacionais e um internacional). Em relação à escolha das instalações desportivas para uso individual, foi possível identificar algum uso intermunicipal, relacionado, entre outros, com a proximidade dos equipamentos com o local de emprego dos utentes.

A análise resultante deste estudo exploratório foi discutida com os parceiros envolvidos. Os resultados desta discussão, apoiados pela revisão bibliográfica, levantaram as seguintes críticas sobre a abordagem atual e sobre a necessidade de gestão e de estratégias intermunicipais: 1) Falta de conhecimento dos municípios sobre a realidade para além de seus limites administrativos. 2) Falta de informações harmonizadas e sistematizadas sobre as instalações desportivas e seu uso. 3) Falta de práticas culturais intermunicipais, embora a legislação, nacional e europeia permita e promova redes intermunicipais. Os resultados mostraram também que existem atualmente dinâmicas intermunicipais expressivas, que urge trabalhar com mais detalhe e com maior conhecimento e sistematização da informação, o que será levado a cabo em 2017/2018.

### 4. BIBLIOGRAFIA

- Ansell, C.; Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.18, n. 4, p. 543-571.
- Bel, G.; Fageda, X., (2006). Between privatisation and intermunicipal cooperation: small municipalities, scale economy and transaction costs. *Urban Public Economics Review*, 6, 13–31.
- Bento, J.O. e Constantino, J.M. (2012). Desporto e municípios: políticas, práticas e programas. Lisboa: Visão e Contextos.
- Citroni, Giulio; Lippi, Andrea; Profeti, Stefania (2013) Re-mapping the State: Inter-Municipal Cooperation through Corporatisation and Public-Private Governance Structures, *Local Government Studies*, 39:2, 208-234.
- Cunha, L. (2007). Os Espaços do desporto: uma gestão para o desenvolvimento humano. Coimbra: Edições Almedina.
- DGOTDU (2002) Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Coletivos. Lisboa: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano Lisboa.
- Fermisson, J. (2012) “O Atual Modelo de Programação de Equipamentos Coletivos e as suas Limitações: Desafios e Orientações para uma Nova Abordagem”. Encontro Anual da Ad Urbem 2012. Lisboa.
- GEPAT (1990) Normas para a Programação de Equipamentos Coletivos- Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento da Administração do Território - GEPAT.
- Hulst, R.; Van Montfort, A. (eds.) (2007). Inter-municipal cooperation in Europe. Dordrecht: Springer.
- Kuhlmann, S., (2008). Reforming local public services. Trends and effects in Germany and France. *Public Management Review*, 5, 573–596.
- Kuhlmann, S., (2010). Between the state and the market: assessing impacts of local government reforms in Western Europe. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 8 (1).
- Messina, Patrizia (2011) Policies for strategic territorial development. Inter-municipality association as a form of network governance: the Italian experience. *Eastern Journal of European Studies*. V2, Issue 1.
- Päivärinta, Tero; Dertz, Willy; Flak, Leif Skiftenes (2007) Issues of Adopting Benefits Management Practices of IT Investments in Municipalities: A Delphi Study in Norway. Proceedings of the 40th Hawaii International Conference on System Sciences.
- Palm, Jenny; Ramsell, Elina (2007) Developing Local Emergency Management by Co-Ordination Between Municipalities in Policy Networks: Experiences from Sweden. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. v 15, n 4.
- Saout, Rémy de (dir.) (1997) L’intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Torring, J. (2005) Governance Network Theory: towards a second generation. *European Political Science*. *European Political Sciences*. V4, 305-315.