



Sessão Temática ST1: Abordagem territorial do desenvolvimento, governança e patrimônio territorial

BEM-ESTAR, GOVERNANÇA E DESCENTRALIZAÇÃO: DA PERSPETIVA INTERNACIONAL À VISÃO PORTUGUESA DA RELAÇÃO

BIENESTAR, GOBERNANZA Y DESCENTRALIZACIÓN: DESDE LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL HASTA LA VISIÓN PORTUGUESA DE LA RELACIÓN

WELL-BEING, GOVERNANCE AND DECENTRALIZATION: FROM THE INTERNATIONAL PERSPECTIVE TO THE PORTUGUESE VIEW OF THE RELATIONSHIP

Cristina Pereira¹, Herminia Gonçalves², Teresa Sequeira³

¹Doutoranda na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal. al72732@alunos.utad.pt. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1423-8066>.

² Professora do Centro de Estudos de Desenvolvimento Transdisciplinar da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal. hgoncalves@utad.pt. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1051-9311>.

³ Professora do Centro de Estudos de Desenvolvimento Transdisciplinar da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD), Vila Real, Portugal. tsequeir@utad.pt. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3238-0354>.

Palavras-Chave: Território. Bem-estar. Políticas sociais. Governança. Descentralização.

Palabras-clave: Territorio. Bienestar. Políticas sociales. Gobernanza. Descentralización.

Keywords: Territory. Well-being. Social policies. Governance. Decentralization.

INTRODUÇÃO E METODOLOGIA

Este estudo parte de uma noção abrangente de bem-estar, que inclui tanto as condições materiais quanto a qualidade de vida dos cidadãos. A literatura existente destaca a dificuldade em medir o conceito de bem-estar, evidenciando a necessidade de uma análise multidimensional que considere uma série de indicadores variados conforme o país e a região (Rodríguez-Pose & Tselios, 2019). A análise do bem-estar deve valorizar tanto a dimensão subjetiva, através da percepção individual, como a dimensão objetiva, que inclui indicadores materiais e padrões de acesso (Rodríguez-Pose & Tselios, 2019). No entanto, ainda se reconhece o desafio de compreender como as interações entre políticas públicas e governança afetam o bem-estar (Delsignore, Aguilar-Latorre & Oliván-Blázquez, 2021).

O presente artigo tem como objetivo explorar a relação entre a governança política e o uso de indicadores de bem-estar em Portugal. Reconhece-se que a distribuição do bem-estar não é homogênea e, por isso, é fundamental compreender como a governança influencia a dinâmica dessa distribuição territorial, especialmente em um contexto de governança multinível, onde diferentes atores políticos atuam em distintos níveis de governo. A pesquisa busca entender como os formuladores de políticas e os mobilizadores de financiamento interagem na governança multinível e quais indicadores de bem-estar são utilizados para guiar essa ação.



Além disso, a investigação busca mapear as desigualdades territoriais no bem-estar em Portugal.

A compreensão do conceito de bem-estar tem gerado debates, refletindo-se em várias teorias que, por vezes, divergem significativamente em suas bases e implicações políticas (Fumagalli, 2021). Uma abordagem pragmática emergente sugere que os formuladores de políticas podem agir em prol do bem-estar sem depender de uma única teoria, considerando dimensões como liberdade, habitação e saúde como fundamentais (Fumagalli, 2021; Hausman, 2020). Amartya Sen (1974, 1985) introduz uma estrutura que valoriza as capacidades reais de acesso a recursos e os funcionamentos resultantes dessas capacidades, o que oferece uma visão mais completa do bem-estar em termos de oportunidades e realizações (Muller & Trannoy, 2011).

A inadequação do PIB, como único indicador de bem-estar social, tem sido amplamente reconhecida, o que levou à adoção de índices alternativos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que incorpora fatores como saúde, educação e poder de compra (Torras, 2008). Em Portugal, o Relatório "Municípios, sustentabilidade e qualidade de vida" (Ferrão & Guerra, 2004) já sublinhava a importância de noções de bem-estar subjetivo para complementar o PIB per capita.

A descentralização também é apontada como um fator crucial na melhoria dos diferentes níveis de governança. Estudos recentes sugerem que a descentralização pode reduzir a pobreza e a exclusão social, especialmente em países europeus com boa governança (Tselios & Rodríguez-Pose, 2022). No entanto, a descentralização requer análises detalhadas sobre o impacto da transferência de poder para níveis subnacionais de governo (Greer, 2009).

Em Portugal, a governança multinível tem ampliado a autonomia de governos locais e regionais, mas enfrenta desafios de coordenação e cooperação entre atores, o que exige mecanismos mais eficazes (Dias & Seixas, 2018). Compreender a relação entre a governança multinível e a distribuição territorial do bem-estar é essencial para promover maior coesão socioeconômica no país. As questões centrais desta pesquisa são: (i) Em que medida a qualidade da governança afeta o bem-estar, e quais indicadores são usados na governança multinível? (ii) Qual é a tendência em Portugal quanto à interação entre governança e bem-estar, e quais são as diferenças territoriais no bem-estar?

A metodologia adotada é uma revisão narrativa da literatura, técnica adequada para análises amplas que buscam entender o "estado da arte" de um tema específico sob uma perspectiva teórica (Alves-Mazzotti, 2002). Foram consultadas bases de dados como SCOPUS e WEB of SCIENCE, além de literatura nacional, relatórios de pesquisa e documentos oficiais. A análise documental também incluiu fontes secundárias como relatórios de entidades nacionais e internacionais. Ao utilizar uma revisão narrativa, busca-se reunir uma visão abrangente sobre as interações entre bem-estar, governança e desenvolvimento territorial em Portugal, com base em uma vasta produção bibliográfica e relatórios documentais que abordam as assimetrias nos indicadores de bem-estar e o papel da governança na promoção de políticas públicas sustentáveis e equitativas.



DESENVOLVIMENTO

A análise integrada dos quatro quadros revela várias tendências importantes sobre o bem-estar e o desenvolvimento regional em Portugal, desde logo pela melhoria geral no bem-Estar ao longo dos anos, embora a vulnerabilidade económica e o equilíbrio vida-trabalho continuem sendo desafios significativos.

Em resumo, Portugal tem mostrado progresso significativo em várias dimensões do bem-estar, mas as disparidades regionais e certos indicadores específicos sugerem a necessidade de intervenções direcionadas para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todas as regiões.

A análise dos indicadores de bem-estar revela disparidades significativas entre diferentes regiões de Portugal. Estas disparidades não são apenas geográficas, mas também socioeconómicas com impacto na qualidade de vida. As regiões costeiras, em geral, apresentam maior desenvolvimento económico, melhores infraestruturas e melhor acesso a serviços, contrastando com as regiões do interior que enfrentam desafios como o despovoamento, a falta de emprego e infraestruturas inadequadas. Este fenómeno manifesta-se em diversos indicadores de bem-estar, como saúde, educação e qualidade ambiental, com a acessibilidade aos cuidados de saúde frequentemente limitada nas regiões do interior, o que contribui para disparidades significativas na qualidade de vida.

Adicionalmente, são destacadas outras disparidades territoriais relevantes, como as diferenças entre áreas urbanas e rurais e entre as regiões do Norte e do Sul do país. Estas disparidades são influenciadas por uma combinação de fatores históricos, geográficos, políticos e económicos. Para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável, é fundamental abordar estas disparidades de forma integrada e holística. Isso implica a implementação de políticas e estratégias que considerem as especificidades de cada região e promovam a coesão territorial, garantindo que todas as comunidades tenham acesso a oportunidades e serviços essenciais para o seu bem-estar e prosperidade.

As disparidades no bem-estar entre regiões refletem não apenas diferenças económicas, mas também sociais e institucionais (Delsignore, Aguilar-Latorre & Oliván-Blázquez, 2021; Rodríguez-Pose & Tselios, 2019), argumentam que a governança multinível e a qualidade das instituições locais são essenciais para abordar estas desigualdades. A abordagem holística proposta pelos autores destaca a necessidade de políticas públicas que sejam sensíveis às características específicas de cada região, promovendo um desenvolvimento equilibrado e sustentável em Portugal (Dias & Seixas, 2018; Pereira, 2014).

A governança multinível desempenha um papel crucial na relação entre bem-estar e desenvolvimento territorial em Portugal. A qualidade das instituições e o capital social dos territórios influenciam a valorização dos indicadores de bem-estar.

Portugal tem seguido a tendência europeia de incluir indicadores de bem-estar para além do PIB na governança, no entanto, apesar da existência de territórios com melhores indicadores de bem-estar, não é evidente que a monitorização desses indicadores esteja a ser integrada nas decisões regionais ou municipais (Rodríguez-Pose & Ezcurra, 2010; Tselios et. al, 2012). As



desigualdades profundas na distribuição do bem-estar ameaçam a universalidade dos direitos fundamentais e evidenciam a necessidade urgente de dados baseados em conhecimento científico para compreender melhor as relações entre desigualdades territoriais, bem-estar das populações e qualidade da governança.

Abordando as áreas-chave que podem ter um impacto significativo na melhoria da qualidade de vida e na redução das disparidades sociais em Portugal, permite-nos identificar estímulos, como: (i) acesso a serviços básicos, crucial assegurar um acesso equitativo a serviços essenciais, como saúde, educação, habitação e transporte, para garantir a qualidade de vida de todos os cidadãos, independentemente da região em que residem. A equidade no acesso a esses serviços pode contribuir para a redução das disparidades socioeconômicas e promover a coesão social. (ii) promoção da saúde e bem-estar, investindo em programas de promoção da saúde e prevenção de doenças para melhorar o bem-estar da população.

Ao promover estilos de vida saudáveis, garantindo acesso a cuidados de saúde de qualidade e oferecer apoio psicossocial, é possível reduzir a incidência de doenças e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. (iii) inclusão social e combate à pobreza, desenvolvendo políticas que combatam a pobreza e promovam a inclusão social visando garantir igualdade de oportunidades para todos os cidadãos. Apoiar grupos vulneráveis e garantir acesso equitativo a recursos e serviços pode contribuir significativamente para a redução das desigualdades e promover um desenvolvimento mais equitativo. (iv) apoio à família e infância pelo investimento em políticas de apoio à família e à infância é fundamental para garantir o desenvolvimento saudável das crianças e o bem-estar das famílias. Medidas como creches acessíveis, programas de parentalidade e apoio psicossocial podem fortalecer os laços familiares e promover um ambiente saudável para o crescimento das crianças. (v) promoção do envelhecimento ativo através de programas e serviços que promovam o envelhecimento ativo e saudável é essencial para garantir a qualidade de vida dos idosos. Acesso a cuidados de saúde adequados, atividades de lazer e apoio social podem contribuir para o bem-estar e a inclusão social dos idosos em todas as regiões do país. (vi) cultura e lazer favorecendo programas culturais, desportivos e de lazer acessíveis para promover a participação cívica, o bem-estar emocional e a coesão social. Essas iniciativas podem contribuir para o desenvolvimento pessoal e social dos cidadãos, promovendo um sentido de comunidade e pertença.

Há disparidades notáveis entre as regiões, destacando-se a AML geralmente em domínios como poder de compra, enquanto o Algarve e algumas áreas no Norte e Centro enfrentam mais dificuldades. Olhando ao poder de compra e ISDR refletem a necessidade de políticas específicas para abordar as desigualdades regionais, especialmente no Algarve. Embora haja melhorias em vários indicadores como saúde, segurança, e educação, aspetos como habitação e envolvimento cívico apresentam áreas de preocupação que precisam de atenção. Em síntese, a implementação de políticas públicas nestas áreas pode ter um impacto significativo na promoção do bem-estar da população em todas as regiões de Portugal, garantindo condições de vida dignas, acesso a serviços essenciais e oportunidades para o desenvolvimento pessoal e social. É essencial adaptar as políticas às necessidades e realidades específicas de cada região, promovendo um bem-estar sustentável e inclusivo em todo o país.



CONCLUSÃO

A relação entre a governança multinível e o bem-estar em Portugal é fundamental, com os indicadores de bem-estar a assumirem um papel central nesta relação. A qualidade da governança, das instituições e do capital social dos territórios influencia a valorização dos indicadores de bem-estar. No entanto, verifica-se que, apesar de haver territórios com melhores e piores indicadores de bem-estar, a monitorização desses indicadores não está necessariamente a ser introduzida nas tomadas de decisão a nível regional ou municipal.

As profundas desigualdades na distribuição do bem-estar na sociedade portuguesa ameaçam a universalidade dos direitos fundamentais, exigindo uma resposta política baseada em dados científicos para promover políticas públicas eficazes e equitativas. Embora haja avanços, persistem desafios na implementação coerente de políticas baseadas em indicadores de bem-estar. A coordenação entre os diversos níveis de governança é essencial para evitar discrepâncias e garantir uma distribuição equitativa de recursos.

É crucial aprofundar a análise multidimensional do bem-estar, incorporando indicadores económicos, sociais, ambientais e de qualidade de vida, para uma compreensão abrangente das necessidades da população e uma resposta política mais eficaz. Em síntese, os indicadores de bem-estar estão a ganhar relevância na governança multinível em Portugal, mas é essencial melhorar a sua integração, monitorização e utilização eficaz na formulação de políticas públicas. As disparidades territoriais no bem-estar destacam a necessidade de políticas e estratégias integradas que promovam a coesão territorial e o bem-estar de todas as comunidades. A promoção de uma governança mais transparente, participativa e multinível é crucial para garantir um desenvolvimento socioeconómico mais uniforme em todo o país.

Para futuras investigações, é essencial explorar o desenvolvimento e implementação de políticas públicas voltadas para o bem-estar e desenvolvimento regional em Portugal, com base em abordagens holísticas e inclusivas. Isto requer políticas de base local associadas a uma governança local e multinível eficiente que atendam às necessidades específicas de cada comunidade e região, promovendo a coesão socioterritorial e padrões comuns de acesso ao bem-estar.

REFERÊNCIAS

Alves-Mazzotti, A. (2002). A “revisão bibliográfica” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis – o retorno. In L. Bianchetti & A. Machado (Org.), *A bússula do escrever: desafios e estratégias na orientação de teses e dissertações* (p. 25-44). São Paulo: Cortez.

Dias, R. and Seixas, C. (2018). Modelos regionais de governança da sustentabilidade: uma análise às primeiras estratégias integradas de desenvolvimento territorial em Portugal. *Rper*, (48), 5-16. <http://doi.org/10.59072/rper.vi48.488>.

Dionísio, A., Rego, M. C. & Sequeira, T. (2023). Quality of Life in Portuguese Municipalities: A Multidimensional Approach. *Ekonomika regiona / Economy of regions*, 19(3), 828-843. <http://doi.org/10.17059/ekon.reg.2023-3-16>



Duranton, G., Venables, A.J. (2021). Place-Based Policies: Principles and Developing Country Applications. In: Fischer, M.M., Nijkamp, P. (eds) Handbook of Regional Science. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-662-60723-7_142

ESPON (2014). Towards better territorial governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers based on contributions from the ESPON TANGO Project. Luxembourg: ESPON.

European Commission (2013a). EVALSED - The resource for the evaluation of Socio-Economic Development - Evaluation guide. Brussels: European Commission

European Commission (2013b). Empowering Local Authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes. Brussels: European Commission.

European Commission (2013c). Progress on 'GDP and beyond' actions. Brussels: European Commission.

European Commission (2024). "Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion." InfoREG - Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion (europa.eu).

Eurostat (2017). Final report of the expert group on quality-of-life indicators. Luxembourg: Office of the European Union.

Ezcurra, R., Rodríguez-Pose, A. (2013). Political decentralization, economic growth and regional disparities in the OECD. Regional Studies, 47(3), 388–401. <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.731046>

Ezcurra, R., Rodríguez-Pose, A. (2014). Government quality and spatial inequality: A cross-country analysis. Environment and Planning, 46, 1732–1753.

Ferrão, J., Guerra, J. (2004). Municípios, Sustentabilidade e Qualidade de Vida: Contributos para a construção de um sistema de indicadores de monitorização da Qualidade de Vida nos municípios portugueses (Continente). Lisboa: Observa - Ambiente, Sociedade e Opinião Pública.

Ferrara, Antonella and Dijkstra, Lewis and McCann, Philip and Nisticò, Rosanna, The Response of Regional Well-Being to Place-Based Policy Interventions (2022). <https://doi.org/10.10616/j.regsciurbe.co.2022.10380>.

Fumagalli, R. (2021). Theories of well-being and well-being policy: a view from methodology. Journal of Economic Methodology, 1–10. <https://doi.org/10.1080/1350178x.2020.1868780>

Hanell, T. (2018). Regional quality of life in the EU. Comprehending the European space beyond GDP through the capability approach. Helsinki: Aalto University.

Instituto Nacional de Estatística - Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio: 2021. Lisboa: INE, 2023. Disponível em:



https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpubboui=439549749&PUBLICACOESmodo=2. ISSN 0872-5977. ISBN 978-989-25-0654-8.

Ribeiro, J. Cadima (coord.). Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento. Universidade do Minho Editora, 2023. DOI: 10.21814/uminho.ed.132.

Mauritti, R. (coordenação), Craveiro, D., Cabrita, L., Botelho, M., Nunes, N., Silva, S. (2022). Territórios de Bem-estar: Assimetrias nos municípios portugueses. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Muller, C., Trannoy, A. (2011). A dominance approach to the appraisal of the distribution of well-being across countries. *Journal of Public Economics*, 95, 239–246.

OCDE (2016). Better Life Index 2016: Definitions and metadata. Paris: OECD Publishing.
OCDE (2017a). How's Life? 2017 Measuring well-being. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2017b). Better Life Index, Country Reports. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2019). Better Policies for 2030. An OECD Action Plan on the Sustainable Development Goals. Paris: OECD Publishing.

OCDE (2020). How's Life? Measuring well-being. Paris: OECD Publishing.

OECD (2022). Regional Well-Being Database <https://www.oecdregionalwellbeing.org/>. Consultado em 29 de março de 2024.

Pereira, M. (2014). Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). *DRD - Desenvolvimento Regional Em Debate*, 4(2), 4-20. <https://doi.org/10.24302/drd.v4i2.679>.

Peiró-Palomino, J., Picazo-Tadeo, A. J., & Rios, V. (2020). Well-being in European regions: Does government quality matter? *Papers in Regional Science*, 99(3), 555-5821.

Rodríguez-Pose, A., Di Cataldo, M. (2015). Quality of government and innovative performance in the regions of Europe. *Journal of Economic Geography*, 15, 673–706.

Rodríguez-Pose, A., Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*, 10, 619–644.

Rodríguez-Pose, A., Tselios, V. (2019). Well-being, political decentralisation and governance quality in Europe. *Journal of Human Development and Capabilities*, 20 (1), 69-93.
<https://doi.org/10.1080/19452829.2018.1563773>

Sen, A. (1974). Informational bases of alternative welfare approaches: Aggregation and income distribution. *Journal of Public Economics*, 3, 387–403.

Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford University Press.



Stiglitz, J. E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2007). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.

<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf>.

Torras, M. (2008). The subjectivity inherent in objective measures of well-being. *Journal of Happiness Studies*, 9, 475–487.

Tselios, V., Rodríguez-Pose, A. (2022). Can decentralization help address poverty and social exclusion in Europe? *Territory, Politics, Governance*, 1–24.

<https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2098174>

Tselios, V., Rodríguez-Pose, A., Pike, A., Tomaney, J., Torrissi, G. (2012). Income inequality, decentralisation, and regional development in western Europe. *Environment and Planning*, 44, 1278–1301.

United Nations (2019). The Sustainable Development Goals Report 2019. United Nations Publications.

UNDP (United Nations Development Programme). 2024. Human Development Report 2023-24: Breaking the gridlock: Reimagining cooperation in a polarized world. New York.

Van Kersbergen, K., Van Waarden, F. (2004). ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal Political Research*, 43(2), p. 143-171. <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6765.2004.00149.x>.

Vanhercke, B., Sabato, S., Spasova S. (Eds.) (2022). Social policy in the European Union: State of play 2022, Policymaking in a permacrisis. Brussels: ETUI and OSE.