



**Universidade do Minho**

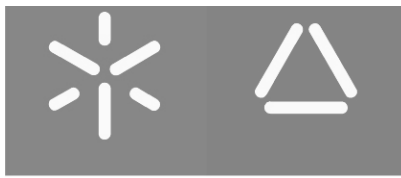
Instituto de Ciências Sociais

Joel Augusto Felizes

**Identities e Estratégias no Poder Local**

As contrariedades da afirmação hegemónica

Março de 2005



**Universidade do Minho**

Instituto de Ciências Sociais

Joel Augusto Felizes

**Identities e Estratégias no Poder Local**

As contrariedades da afirmação hegemónica

Tese de doutoramento em Sociologia

Trabalho efectuado sob a orientação de

**Professor Doutor Moisés de Lemos Martins**

Março de 2005

*Ever tried. Ever failed. No matter.*

*Try again. Fail again. Fail better.*

Samuel Beckett, *Worstward Ho*

## Nota de abertura e agradecimentos

Tentar, falhar, tentar de novo, falhar de novo, mas falhar melhor. Estas estranhas palavras parecem descrever algo que paira sobre este texto que aqui se introduz. Será que aludem a essa natureza falível do nosso conhecimento, da nossa ciência? Será que também se aplicam ao *objecto* desta pesquisa, às identidades, às estratégias, ao poder (local) e em particular às adversidades que ele enfrenta? Diríamos que, em certo sentido, assim parece. Deixemos, por ora, estas questões, na crença porém de que elas não serão aqui escamoteadas.

Outras palavras então se impõem, para agradecermos em primeiro lugar o apoio e o estímulo que encontrámos na Universidade do Minho, em particular nas pessoas que mais de perto foram acompanhando o nosso percurso. Não esquecemos os nossos primeiros anos nesta casa: Luís Polanah, Albertino Gonçalves, Manuel da Silva e Costa e José Pinheiro Neves foram colegas influentes no acolhimento que nos proporcionaram, estando os dois últimos também associados à nossa entrada nos meandros da pesquisa do poder local. A Moisés de Lemos Martins, chegado à Universidade do Minho no mesmo ano que nós, confiámos a orientação deste trabalho, sendo esta de inestimável valor, também porque sempre foi acompanhada de um estímulo amigo que muito nos

honrou. No seio do Departamento de Sociologia, queremos ainda deixar uma palavra de especial reconhecimento pela amizade, diálogo e estímulo com que contámos da parte de Engrácia Leandro, Manuel Carlos Silva, Jean-Martin Rabot, Teresa Mora, Ana Paula Marques, Carlos Veiga e Joaquim Costa: em certo sentido, por serem os colegas mais antigos, também lhes devemos mais, bem como também devemos algo aos nossos alunos e funcionários (e aqui destacamos a sempre atenta colaboração de Filomena Silva).

Também cabem aqui palavras de agradecimento a Edmundo Cordeiro, a Jason Glynos, a Rui Carvalho, a Maurizio Gamberucci e a Hana Cesarová, a quem, por diferentes motivos, este trabalho também deve alguma da sua existência.

À minha família, aos meus irmãos e aos meus pais é dedicado este trabalho.

## Resumo

O poder local surge-nos como lugar onde se cruzam múltiplos acontecimentos e múltiplos protagonistas. Ao enunciarmos este poder enquanto discurso, configurado numa tentativa de afirmação hegemónica, vemos nesse movimento serem moldadas as identidades e estratégias dos agentes, mostrando-se assim como nunca inteiramente concretizadas, como sujeitas a contrariedades.

A relevância das autarquias municipais foi por nós ponderada tendo em vista uma problematização das implicações do facto de essas unidades terem um estatuto marginal no contexto dos sistemas políticos, marginalidade que, no caso português, segundo demonstram vários estudos, parece agravada. Por isso, numa primeira impressão, o poder local português, ao veicular um discurso particularmente vocacionado para a anulação da diferença e da conflitualidade, não parece reunir condições para, no quadro democrático, constituir uma instância de competição plural entre projectos políticos rivais.

No entanto, essa marginalidade também sugere a hipótese de existirem no terreno acentuados contrastes, incluindo algumas dinâmicas que podem pontualmente contribuir para a revitalização do poder local. Portanto, também nos orientámos para a busca, sobretudo no plano dos discursos, das diferentes maneiras de *viver* e *dizer* este poder, procurando estabelecer uma ponte entre a diversidade de perspectivas teóricas e a pluralidade de formas que assume a presença do poder local.

## **Identities and Strategies in Local Government**

### **The contrarities of the hegemonic affirmation**

#### **Abstract**

Local government appears us as a place where multiple events and protagonists converge. When we enunciate its power as discourse, configured in an attempt of hegemonic affirmation, we see in this movement the moulding of the agents' identities and strategies, which are then revealed as never entirely materialized, as subjected to contrarities.

The relevance of municipalities was here weighed in view of a questioning of the implications of the fact that these units have a marginal statute in the context of the political systems, marginality that in the Portuguese case, as some studies demonstrate, seems intensified. Therefore, in a first impression, Portuguese local governments, while displaying a discourse particularly directed to the cancellation of difference and conflict, does not seem to meet the requirements to constitute, in a democratic context, an instance of plural competition between contending political projects.

However, this marginality also suggests the hypothesis that, in the field, there are significant contrasts, including some dynamics that may, in some cases, contribute for the revitalizing of local government. Therefore, we were also led to a search, mainly in the discursive level, of the different ways of *living* and *saying* this power, looking for to establish a bridge between the diversity of theoretical perspectives and the plurality of forms that the presence of local government assumes.

## Índice

1. Apresentação geral .....	7
2. Os lugares da análise de discurso e do estudo do poder local .....	14
2.1. Os contextos da análise de discurso .....	16
2.2. Estudar o poder local português: entre valores e tensões .....	22
3. Poder local, identidades, discurso e hegemonia: uma difícil e todavia necessária relação .....	33
3.1. Diferentes formas de perspectivar o poder local .....	34
3.1.1. O poder do Estado enquanto racionalização .....	38
3.1.2. O poder das elites e dos grupos enquanto competição .....	44
3.1.3. O poder disseminado enquanto laboração .....	55
3.2. A formação das identidades e os contextos locais .....	60
3.2.1. Um conceito ou uma panaceia? .....	62
3.2.2. A identidade dita pelo Estado .....	65
3.2.3. A identidade dita pelas elites e grupos sociais .....	68
3.2.4. A identidade dita no quotidiano .....	71
3.3. A tensão discursiva e a luta pela hegemonia .....	76
3.3.1. O indivíduo que desafia o discurso .....	79
3.3.2. A estruturação do discurso .....	83
3.3.3. O objectivo hegemónico .....	87
3.4. O objectivo do desenvolvimento: os caminhos da consolidação de um poder local... precário .....	90
3.4.1. O quadro geral da controvérsia político-económica .....	92
3.4.2. A teoria do desenvolvimento económico e o impulso <i>de baixo para cima</i> : armadilhas de um campo intermédio .....	99
3.4.3. O desenvolvimento e a busca da hegemonia .....	107
4. Contextos de actuação do poder local português: um mapa a quatro escalas .....	110
4.1. Percurso histórico: a matriz centralista .....	112
4.1.1. Da Idade Média às reformas liberais .....	113

4.1.2. Da república à democratização.....	117
<b>4.2. O estado actual das autarquias municipais.....</b>	<b>122</b>
4.2.1. A envolvente político-jurídica e as reformas em curso.....	123
4.2.2. A questão do financiamento: uma retrospectiva.....	130
<b>4.3. O poder local português em contraste com o caso italiano.....</b>	<b>139</b>
4.3.1. A configuração dos governos locais.....	143
4.3.2. As dinâmicas dos governos locais: actores e políticas.....	157
4.3.3. Os problemas da participação e da conflitualidade.....	162
<b>4.4. A questão europeia e o caso dos municípios do Minho.....</b>	<b>170</b>
4.4.1. De novo a questão da identidade: poderemos ser locais e europeus?.....	172
4.4.2. Os sobressaltos do processo de integração europeia.....	180
4.4.3. O (desigual) impacte da integração europeia no Minho.....	206
4.4.4. Actuações diferenciadas e respectivas consequências.....	213
<b>5. Três modos de <i>habitar</i> o poder local: discursos e contrastes.....</b>	<b>226</b>
<b>5.1. «Nós e os outros». A palavra dos presidentes.....</b>	<b>227</b>
5.1.1. O paradoxo da democracia e a teoria pós-estruturalista do discurso.....	230
5.1.2. A estratégia e os impedimentos à sua concretização.....	236
5.1.3. A construção de identidade e a participação <i>moderada</i> .....	242
5.1.4. Dois casos exemplares: a criação de vilas e cidades e a limitação de mandatos.....	248
<b>5.2. A dinâmica interna das autarquias municipais: a articulação com a estrutura administrativa.....</b>	<b>252</b>
5.2.1. O lugar da chefia administrativa: central ou periférico?.....	255
5.2.2. O desafio do cumprimento das regras de um sistema burocrático.....	260
5.2.3. A tensão entre poderes, regras, discursos e práticas.....	264
<b>5.3. A “personalidade múltipla” dos boletins municipais.....</b>	<b>268</b>
5.3.1. Enquadramento do estudo.....	269
5.3.2. Tradição, modernidade e <i>hesitação</i> .....	276
<b>6. Conclusão.....</b>	<b>287</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>294</b>
<b>Índice de autores citados.....</b>	<b>307</b>



## 1. Apresentação geral

Um trabalho, tal como o que agora se apresenta, conhece normalmente diferentes ritmos e traduz o resultado de um período sempre longo de maturação. O título e o domínio científico em que ele se situa constituem também as primeiras indicações quanto ao seu teor. Concentremo-nos um pouco nestas questões, isto é, numa breve explicação do modo como foi ponderada esta articulação entre identidades e estratégias no contexto do poder local.

Uma das primeiras questões que nos ocuparam foi a de determinar a relevância deste domínio político: o poder local é seguramente objecto de análise por parte de muitos investigadores, tendo sido para nós estimulante verificar que sobre ele recaem uma variedade de ângulos de visão. Desde cedo nos apercebemos que tínhamos pela frente uma clara possibilidade de desenvolver um trabalho que desse uma outra consistência àquilo que era desde há muito tempo um dos nossos grandes interesses no âmbito da Sociologia: numa palavra, a política. O poder local surge-nos pois como uma espécie de lugar onde se cruzam múltiplos acontecimentos e múltiplos protagonistas, onde se cruzam então identidades e estratégias.

O elemento aglutinador da nossa pesquisa é a ideia de que todo o fenómeno político, toda a relação de poder se inscreve num contexto que nunca dominamos inteiramente. Em termos simples, aquilo que chamamos de afirmação hegemónica constitui a passagem a uma concepção discursiva do poder: a hegemonia enquanto posição de liderança é um dos horizontes que configuram o discurso dos agentes, moldando identidades e estratégias políticas, mas que se mostra como nunca inteiramente alcançável, como sujeito a contrariedades. Percebemos então que essa incompletude da liderança política é tributária da

impossibilidade de fechamento dos universos discursivos, uma vez que eles se inscrevem em estruturas sociais não suturadas, onde se enleiam significantes e significados que fogem à sua total fixação.

Este esforço de reconstrução teórica da articulação entre o poder local e os seus múltiplos regimes discursivos, também reveste uma dimensão crítica. De certo modo, é o próprio sistema político que é colocado sob escuta. É certo que o facto de ele nos aparecer como atravessado de inúmeras falhas, como uma velha *máquina* que apenas suporta pequenas reformas, também nos facilita a tarefa de demonstrar a sua incompletude estrutural, mas fazemo-lo de forma cautelosa. Por isso, um dos objectivos impostos a este trabalho acaba por ser precisamente o de projectar a possibilidade de construção de um poder local que se aproxime de um modelo de democracia pluralista e participativa, ainda que a natureza deste modelo seja em si indecível, e por isso sempre sujeita a revisão. Daí que essa vertente crítica tenha sobretudo que ver com o descortinar de algumas falhas que, a nosso ver, impedem mais claramente a construção de um poder local radicalmente democrático e pluralista.

Passadas em revista algumas questões de fundo, resta agora mostrar algumas das linhas que orientaram o nosso posicionamento no terreno do poder local. Uma primeira nota deve ser avançada quanto às principais unidades de análise que tivemos em conta. Ao longo do trabalho, reportamo-nos de modo privilegiado às autarquias municipais. Estas são vistas pela generalidade dos autores como importantes lugares de expressão e reforço da democracia (e.g., Batley e Stoker, 1991; Chandler, 1993) e o facto de entre nós estas autarquias terem estado também no centro dos processos de democratização e de desenvolvimento do país após 1974, sofrendo as inerentes transformações, torna-as um *objecto* relevante. A outra razão que explica a centralidade dos municípios no contexto do poder local português prende-se com a conhecida fraqueza de que enfermam as unidades mais pequenas da administração local, as freguesias, e com a relação

*difícil* que o país sempre teve com a ideia de um poder regional. Ressalvamos, claro, os casos particulares das nossas regiões autónomas, que, pela sua especificidade, não são aqui objecto de tratamento pormenorizado.

Esta relevância das autarquias municipais foi por nós ponderada tendo em vista uma problematização das implicações do facto de essas unidades terem um estatuto marginal no contexto dos sistemas políticos, marginalidade que no caso português, segundo demonstram vários estudos, parece agravada. Numa primeira impressão, o poder local português não parece, por isso, reunir todas as condições para, no quadro democrático, constituir uma instância de competição plural entre projectos políticos rivais. O discurso que esse poder veicula é, assim o esperamos demonstrar, particularmente vocacionado para a anulação da diferença e da conflitualidade, abrindo caminho a projectos falsamente hegemónicos, onde prevalecem feições paternalistas. Nessa medida, são também projectos pouco mobilizadores, uma vez que as comunidades locais tendem a não se rever nas instâncias que as representam. Ao longo deste trabalho, assinalamos em diversos momentos esse risco de esgotamento da capacidade de renovação do poder local.

No entanto, essa marginalidade também sugere a hipótese de que podemos encontrar no terreno acentuados contrastes. A imagem, dada pelas comunidades locais, de uma indiferença ante as questões políticas, secundando um sentimento mais amplo de que vivemos tempos de crise, deve ser descodificada no sentido de se possibilitar uma perspectiva mais atenta à diversidade de dinâmicas que podem pontualmente contribuir para a revitalização do poder local. Portanto, também nos orientámos para a busca, sobretudo no plano dos discursos, das diferentes maneiras de viver e dizer o poder local, procurando estabelecer uma espécie de ponte entre a diversidade de perspectivas teóricas e a pluralidade de formas que assume a presença do poder local.

Este quadro de definição de uma problemática é progressivamente consolidado ao longo da nossa pesquisa, tendo dado origem a uma relativamente ampla recolha de informação relevante. Destes materiais, assumem algum protagonismo os que dizem respeito às atitudes e opiniões emanadas das direcções política e administrativa das autarquias municipais, que são também contrastadas com outros elementos documentais pré-existentes. Destes, destacamos os que se reportam ao enquadramento jurídico-financeiro do poder local, bem como um conjunto de boletins municipais que foram objecto de uma análise específica. Claro que todo este trabalho só seria exequível se limitássemos os contextos geográficos da investigação. Daí o facto de o campo empírico coberto nesta pesquisa ter uma geometria variável. Todavia, quando analisamos mais em detalhe uns quantos contextos concretos, como sucede com a apresentação que fazemos dos municípios do Minho, ou com os casos que destacamos nas entrevistas ou nos boletins municipais que seleccionámos, essa análise, regra geral, tem no seu horizonte o conjunto dos municípios do país.

Uma das marcas mais salientes da trajectória inerente ao trabalho que agora se apresenta é o facto de termos deparado com uma relativa escassez de estudos onde se mostrasse a configuração que, nos últimos anos, sobretudo a partir da década de 1990, tem assumido a estrutura de financiamento e de gestão das Câmaras Municipais. Ao procuramos actualizar estas informações, fomos sendo confrontados com a existência de um conjunto de lógicas de actuação que se mostraram algo diversas das encontradas a outros níveis da administração pública. Isso permitiu que fizéssemos uma selecção posterior de alguns aspectos marcantes da actuação política dos governos locais, com a vantagem de podermos tomar como já conhecidas algumas das vertentes informais dessa actuação.

Apresentadas algumas das questões que nortearam esta pesquisa, resta ainda traçar uma rápida panorâmica do modo como este texto foi estruturado. O capítulo seguinte (2º), trata, sumariamente, de dar conta de dois contextos nos

quais esta pesquisa se filia. Em primeiro lugar, tentamos explicar qual a nossa opção no quadro da diversidade de perspectivas associadas à análise de discurso. Em seguida, aludimos ao cenário dos estudos portugueses sobre o poder local, para igualmente nele nos posicionarmos, tendo em vista a necessidade de fazermos de modo equilibrado, mas simultaneamente crítico, uma escolha daquilo que pretendemos dar a ver, uma vez que essa escolha também decorre do conjunto de intenções que se lhe associam e das quais já demos conta atrás.

No 3º capítulo está presente a articulação que propomos entre alguns dos principais conceitos com que entramos em linha de conta. Começamos aí por estabelecer, com recurso a exemplos retirados sobretudo de experiências não portuguesas, as diferentes formas de perspectivar o poder local, agregando-as em três principais tradições. Seguidamente, avançamos para uma perspectiva localizada das identidades, isto é, uma análise do modo como as identidades se projectam e são estrategicamente projectadas e construídas em diferentes contextos marcados pela presença do poder local. Depois, tecemos algumas considerações em torno dos contextos que, por um lado caracterizam, e por outro limitam a produção e a circulação dos discursos. Por fim, ainda propomos um exercício de aplicação teórica de alguma desta conceptualização no âmbito da problemática do desenvolvimento, tomado enquanto um dos principais elementos polarizadores dos discursos políticos, um dos pontos nodais da articulação das formações hegemónicas.

O 4º capítulo apresenta aquilo a que chamamos um mapa a quatro escalas do poder local português. Aí tem cabimento uma breve passagem pelo seu percurso histórico, onde se detectam algumas das raízes da sua marginalidade. A segunda escala é a que nos é dada pelo enquadramento jurídico e financeiro do poder local, com relevo para a sua evolução recente. Em terceiro lugar, procedemos a uma comparação entre os poderes locais português e italiano, onde para além das diferenças mais evidentes, ainda tentamos mostrar algumas

características da forma como os dirigentes administrativos tendem a coadunar-se com as lideranças políticas. A última escala do mapa é a que tenta determinar o lugar e a estratégia das autarquias municipais portuguesas perante o contexto da sua *internacionalização*, dado sobretudo pela União Europeia. A este propósito, ponderamos a viabilidade de um projecto de identidade europeia, vemos com algum detalhe o que tem sido o processo de integração europeia e ainda analisamos com algum detalhe o modo como esta dimensão europeia, sobretudo do lado dos financiamentos concedidos, tem sido incorporada nos municípios do Minho, ressaltando a desigualdade de posições que estes municípios ocupam.

Por fim, tem ainda lugar nesta pesquisa a apresentação de três exemplos da forma como o poder local se apresenta e é vivido, três casos em que exploramos mais abertamente os terrenos de uma análise de discurso teoricamente informada por algumas das sugestões das correntes pós-estruturalistas. O primeiro caso trata mais directamente um conjunto de declarações que alguns Presidentes de Câmara produziram em entrevistas a diversos órgãos de informação, sobretudo de carácter regional, mostrando alguns dos seus contrastes e inconsistências e mostrando que esses contrastes denotam a natureza paradoxal ou indecível dos próprios processos da afirmação hegemónica. Uma perspectiva similar surge no exemplo, mais restrito, do lugar ocupado pelos dirigentes administrativos locais, onde se coloca em particular o conhecido problema da tensão entre o cumprimento rigoroso das normas e a forma como elas tendem a ser contrariadas, quer na prática quotidiana, quer mesmo no plano discursivo. Por fim, o terceiro exemplo que aqui expomos é o dos boletins municipais, onde fazemos um pequeno exercício comparativo de alguns desses *documentos* clássicos, um dos lugares onde o poder local mostra algumas das suas facetas mais marcantes. Aqui, olhámos sobretudo para os grandes contrastes que as próprias capas dos boletins apresentam, registando importantes variações de município para município e também, em muitos casos,

rápidas evoluções quando olhamos algumas edições do boletim de uma mesma Câmara Municipal.

Enfim, o longo período de maturação desta pesquisa, a que aludimos no início do texto, também tem como consequência o facto de que parte desta pesquisa foi sendo construída num trabalho que também envolveu outras pessoas e que deu origem a algumas publicações. Parte destas publicações anteriores, naturalmente, tem cabimento nesta pesquisa. Houve todavia o cuidado de proceder a um trabalho que passou pelo seu reenquadramento, pela sua actualização, pela ampliação do seu alcance e, em certos casos, pela introdução de importantes mudanças. Por isso, ao longo deste texto, surgem sempre que necessário indicações precisas quanto ao modo como foram modificadas e incorporadas estas partes de textos anteriores.

## 2. Os lugares da análise de discurso e do estudo do poder local

Um dos pontos de partida deste trabalho pode ser visto como o problema da conciliação entre as duas exigências do trabalho científico: de um lado, o carácter imaginativo, inovador ou crítico do trabalho, do outro o seu rigor e verificabilidade – ou falsificabilidade, para sermos mais precisos. Sabemos também que vivemos numa época que já se vai habituando à ideia de que a ciência não é possuidora da verdade, mas que constitui um discurso fortemente vocacionado para a aproximação a uma verdade tornada objectividade. De resto, mesmo o radicalismo de algumas correntes pós-modernistas pode ser visto como um caminho para um outro tipo de verdade. Se não nos inscrevemos nestas correntes, somos todavia sensíveis a alguns dos seus argumentos: longe de ambicionarmos produzir aqui a verdade sobre o poder local português, acreditamos que é de facto possível produzir algum conhecimento fundamentado e não totalmente enviesado sobre esta matéria.

Para as ciências sociais, de um modo geral, impõe-se não apenas um trabalho de articulação entre teorias e práticas de investigação, mas também o recurso crescente a estratégias marcadas por algum eclectismo na escolha entre teorias e métodos de investigação. No caso da Sociologia, isto é mais evidente, sendo em parte este nosso trabalho um exemplo disso. Assim, o recurso privilegiado ao inquérito por questionário, tem vindo a dar lugar a um cruzamento entre diversas práticas, nas quais tem vindo a ocupar uma posição de destaque a própria reflexão teórica, não só enquanto um pensamento voltado para as condições em que se realiza a pesquisa no terreno, mas também como uma reflexão cada vez mais centrada nos modos de produção e circulação dos



discursos. Com isto também queremos mostrar que o próprio trabalho de pesquisa teórica tem vindo a incorporar de modo crescente uma dimensão crítica de análise de discurso, que cada vez menos admite como método de trabalho uma mera recensão ou colagem de diferentes perspectivas e contributos, obrigando o investigador a um sofisticado labor de recriação de um universo teórico que questiona e redimensiona esses mesmos contributos.

Não erraremos se dissermos que esta crescente exigência de recriação dos universos teóricos e metodológicos também se deve a evidentes sinais de mudanças que ocorrem nas nossas sociedades e, correlativamente, na consciência que temos dessas mudanças e da própria sociedade. Todavia, sendo ela própria forjada nesta espiral de modernização, a Sociologia sempre procurou conhecer as múltiplas razões e direcções dessas mudanças, nortearando muito do seu esforço para uma detecção dos modos como algumas delas poderiam trazer verdadeiros benefícios aos indivíduos.

Neste quadro, o estudo dos fenómenos políticos sempre foi relativamente privilegiado, dado o seu estatuto de condutores das sociedades e dada a importância extrema de algumas das suas consequências, fossem estas as guerras ou a pacificação dos conflitos, o aviltamento dos homens ou a realização da justiça. Quanto ao campo mais restrito do poder local, tem a particularidade de fazer sobressair mais facilmente a natureza multiforme dos cruzamentos que os fenómenos políticos estabelecem com outras dimensões da vida social. Olhar as sociedades a partir do poder local, ou a partir dos contextos localizados da presença de relações de poder estruturadas, tende a constituir um exercício de análise quase laboratorial de certas dinâmicas dessas sociedades. Para a Sociologia, a nosso ver, impõe-se que essa análise também seja sensível à dimensão discursiva dessas dinâmicas.

## 2.1. Os contextos da análise de discurso

Um primeiro contexto em que a análise de discurso tende a operar é o que a faz voltar-se para si própria, assumindo uma concepção discursiva da ciência. Isto não ocorre porque um dos objectos centrais do seu trabalho seja o discurso dos cientistas, mas antes porque todo o trabalho científico tem uma preocupação particular com *objectos* que constituem totalidades discursivas. Para dar um exemplo algo prosaico, “uma pedra existe independentemente de qualquer sistema de relações sociais”, mas é, por exemplo, “um projectil ou um objecto de contemplação estética apenas dentro de uma configuração discursiva específica” (Laclau e Mouffe, 1987a: 82). Por esta razão, os factos naturais apresentam-se-nos como factos discursivos, sendo a natureza não algo de dado, mas sempre o resultado de uma construção social e histórica. Assim, uma abordagem discursiva irá assumir que a própria possibilidade de perceber, pensar e agir depende da estruturação de um campo significativo que pré-existe em relação a qualquer facto imediato. De resto, cremos que autores como Roland Barthes, Jacques Derrida ou Michel Foucault contribuem decisivamente tanto para o reconhecimento desta tese *discursiva* como para a forte suspeita face a um positivismo mais ingénuo.

A forma como encaramos nesta pesquisa a análise de discurso deve bastante ao modo aberto como interpretamos duas linhas de investigação que têm aspectos em comum: a primeira é a que advém dos já citados contributos de M. Foucault e de R. Barthes, entre outros, e que tem aplicações em inúmeras pesquisas, entre as quais a de Moisés Martins (1990). A segunda linha deve muito ao programa de estudos em Ideologia e Análise de Discurso promovido pela Universidade de Essex desde 1982, onde se destacaram figuras como as já referidas de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, mas também autores como Jacob Torfing (Torfing, 1999), David Howarth, Aletta J. Norval ou Yannis Stavrakakis

(Howarth *et al.*, 2000). Posicionando-se como uma alternativa aos modelos explicativos que influenciavam muita da ciência social da época (behaviorismo, estruturo-funcionalismo e teorias de escolha racional), o trabalho destes autores procurou reelaborar a abordagem em torno de uma nova concepção de discurso, derivada em grande medida da corrente pós-estruturalista francesa, onde, para além dos autores já citados, avulta a influência do pensamento de Jacques Lacan. Também está logicamente presente nesses trabalhos a sua filiação na fenomenologia pós-heideggeriana ou ainda na concepção de jogos de linguagem própria de Ludwig Wittgenstein.

No entanto, a principal força-motriz desta proposta de nova teoria do discurso é a sua direcção política, baseada num esforço de renovação ou *desconstrução* do pensamento marxista, que surge particularmente marcada pela forma como é recuperada e actualizada a teoria da hegemonia de A. Gramsci. Neste quadro, a obra que Laclau e Mouffe publicam em 1985 (Laclau e Mouffe, 1987) tem constituído uma espécie de base programática, cujos desenvolvimentos empíricos levaram a pesquisa a domínios e lugares tão diversos como o estudo do fim do Apartheid, dos movimentos ecologistas e da *causa verde*, ou ainda de casos como os da política argentina no pós-peronismo, da constituição e dissolução do kemalismo na Turquia, entre outros. Alguns destes trabalhos encontram-se publicados, e.g., em Laclau (1994) e em Howarth *et al.* (2000).

Falar de análise de discurso implica também perceber que se trata de um campo vasto, que tende a subdividir-se em muitas áreas. Se o elemento comum será o de orientar a investigação apoiada em fontes documentais, essa investigação tem também outros nomes, múltiplas variantes e especializações<sup>1</sup>, que por vezes abrigam algumas divergências de fundo. Assim, se o

---

<sup>1</sup> Algumas das variantes contemporâneas mais conhecidas são as da “análise de conversação”, da “análise crítica do discurso”, da “análise de discurso em psicologia social” ou

reconhecimento da complexidade do problema contribuiu, por exemplo, para a autonomização da semiótica enquanto domínio da pesquisa científico-social, isso não serviu para sanar as referidas divergências. Bem presente em todas estas análises está, por exemplo, a tensão entre uma perspectiva positivista e outra de cariz mais hermenêutico. Para ilustrar esta tensão podemos recorrer a um dos autores que mais se terão batido contra um positivismo objectivista: Hans-Georg Gadamer. Na sua visão desencantada do mundo, “abandonado ao poder da ciência e da planificação”, cabe uma crítica à figura do “engenheiro-sociólogo”, nova espécie de demiurgo, “encarregado do funcionamento da máquina social”. Gadamer alerta todavia para o erro em que cai o cientista que se imagina separado de uma sociedade, “à qual todavia não cessa de pertencer” (Gadamer, 1971, citado em C. Pinto, 1992: 30).

Especifiquemos apenas que a perspectiva de Gadamer “terá a dirigi-la o interesse pela reinterpretação das heranças culturais recebidas do passado” (C. Pinto, 1992: 68). Certamente que não será este o local indicado para se explorarem as múltiplas implicações destas propostas. Vamos antes procurar definir um pouco melhor essa outra vertente positivista no contexto desta problemática: de um modo geral, a técnica que melhor se adapta a este centramento na positividade do discurso será a da análise de conteúdo. Tal como nos é dito por Wood e Kroger (2000: 33), “a análise de conteúdo envolve um processo muito mais mecânico de categorização, afastando a possibilidade de categorizações múltiplas, e procura quantificar a relação entre as categorias de codificação”.

Ao olharmos para uma conhecida explicação desta técnica (Vala, 1986a), não deixa de ficar patente uma clara aposta no rigor da quantificação, que todavia paga o preço de ter dificuldade em penetrar o próprio nível discursivo, em atingir uma compreensão da linguagem enquanto elemento constitutivo da vida social.

---

ainda da análise de discurso “pós-estruturalista”. Ver, a este propósito, Wood e Kroger (2000), bem como a breve súpula que apresentamos mais abaixo neste texto.

Não surpreende, por isso mesmo, que um dos objectos preferidos desta análise de conteúdo seja o das “representações sociais”, que, ainda segundo J. Vala (1986b: 5), “são teorias implícitas acerca de objectos sociais relevantes e como tal constituem uma modalidade de conhecimento que serve a apreensão, avaliação e explicação da realidade”. Analisando esta definição, nota-se precisamente um efeito de distanciamento do sujeito que representa face à realidade que é representada, como se estes dois domínios não fossem mutuamente constitutivos.

São sobejamente conhecidos os múltiplos abalos que uma concepção representacionista do discurso (ou da linguagem) tem vindo a sofrer. Esta é uma questão acarinhada desde há muito pela Epistemologia das Ciências Sociais, sendo por isso sobejamente conhecidos os argumentos de autores como R. Rorty. Este filósofo, na sua metáfora do “espelho da natureza” refere-se aos importantes contributos de L. Wittgenstein, M. Heidegger e J. Dewey para uma “historicização” da filosofia e do conhecimento, abalando velhas convicções e troçando da “imagem clássica do homem, a imagem que contém a filosofia sistemática, a busca da comensuração universal num vocabulário final” (Rorty, 1988: 285). Enquanto filósofos “edificantes”, estes autores dão o mote para que entendamos o discurso “não apenas como não sendo a externalização de representações íntimas, mas como não sendo de todo uma representação” (idem: 287-8). Então, o que será o discurso? E de que modo ele se pode analisar?

Certamente que a resposta a estas questões é algo que tem suscitado alguma polémica. Ainda que a definição de “discurso” possa parecer mais pacífica, a verdade é que o significado, o alcance e a aplicabilidade atribuídos a esse conceito remetem para o enquadramento teórico que lhe dá visibilidade. Importa pois reter a ideia, sugerida também por S. Mills (1997), de que a noção de discurso tem um carácter fluido, pois caso contrário seria auto-refutante, já que este conceito pretende precisamente mostrar que o que se diz, pensa ou faz não

tem um significado linear: por isso, ao empregarmos o termo discurso não podemos garantir que todos vão entendê-lo do mesmo modo.

Conseguimos também entrever nestas diferentes definições uma progressiva transformação das concepções do discurso, que aqui separamos de modo algo simplificado em 3 grandes etapas, que enunciaremos a partir da proposta de D. Howarth (2000: 103):

- i. Inicialmente, no contexto das conhecidas formulações de J. Austin e de outros autores, a atenção de quem analisa um discurso dirige-se aos “actos de fala”, isto é, aos diferentes efeitos e objectivos do que é comunicado; depois, o discurso é analisado no contexto da conversação, análise sobretudo inspirada pela tradição etnometodológica, onde ganha destaque o modo como os participantes numa conversa regulam a sua intervenção, procurando o investigador relacionar esta regulação com as posições ocupadas pelos indivíduos e com a própria organização social.
- ii. A mais importante ruptura com este modelo de análise surge na senda dos trabalhos de M. Foucault: sublinha-se que os discursos não devem ser tratados apenas como conjuntos de signos mas sim como “práticas que formam sistematicamente os objectos de que falam” (Foucault, 1984: 67). Esta ruptura também conduz, sobretudo no quadro da problematização genealógica de Foucault, ao reforço da relação dialéctica entre os discursos e as relações sociais e instituições, que tanto os moldam como são moldadas por eles.
- iii. Por fim, o contexto mais alargado, e mais recente, da análise de discurso “pós-estruturalista”, recolhe muitos dos ensinamentos de M. Foucault e é também influenciado pelos trabalhos de autores como J. Derrida, passando a abarcar o campo das práticas não-discursivas. Neste contexto têm lugar, quer a análise crítica do discurso (e.g. os trabalhos de N. Fairclough), quer

a “teoria do discurso” (expressão usada por D. Howarth) protagonizada por E. Laclau e C. Mouffe. Estes dois autores desenvolvem particularmente a noção de que existe uma “proliferação de significados” (Laclau e Mouffe, 1987: 130) nos campos discursivos, que por isso nunca podem ser totalmente abarcados por um único discurso. Correlativamente, a definição total do que é ou deve ser a sociedade é impossível de se conseguir, já que tal desiderato é atravessado por inúmeras contingências: “seja qual for o sucesso de um projecto político em dominar um campo discursivo, ele nunca pode em princípio articular todos os elementos, já que haverá sempre forças contrárias ao que é definido.” (Howarth, 2000: 103)

Feita esta breve resenha, importa ainda clarificar a questão sempre controversa da validação empírica de um trabalho desta índole. Vale a pena lembrar, a este propósito, que, em quaisquer circunstâncias, a pesquisa empírica tem de ser *exigida* e moldada a partir de uma construção teórica. Para a análise de discurso, revela-se crucial a problematização que é empreendida, sendo esta normalmente derivada de uma suspeita que se levanta a propósito da “inadequação das interpretações correntes dos fenómenos sociais” (Howarth, 2000: 140), procedendo o investigador à construção de um enquadramento teórico alternativo, centrando a sua análise tipicamente em “casos cruciais” que podem constituir exemplos relevantes. Este enquadramento, por seu turno, vai procurar a sua validação num terreno vasto de possibilidades, recorrendo a diferentes técnicas e fontes, estas por vezes “não-oficiais” (*idem: ibidem*), sendo também frequente o recurso à entrevista ou à observação. Todo este trabalho é comandado tanto por uma teoria principal como por teorias auxiliares da pesquisa empírica, sobretudo no caso de haver utilização de técnicas de pesquisa que envolvam uma

relação mais directa do investigador com os outros agentes, onde importa ter em conta o modo como estes também constroem as situações de pesquisa.<sup>2</sup>

## 2.2. Estudar o poder local português: entre valores e tensões<sup>3</sup>

Partindo da nossa experiência de pesquisa no domínio do poder local, propomo-nos aqui ensaiar uma análise do modo como nos posicionamos face a algumas das tensões que atravessam esse domínio, situando a nossa perspectiva face a alguns dos trabalhos mais conhecidos de investigação ou intervenção sobre o poder local, que têm sido feitos entre nós. Lançamos em primeiro lugar o problema do contexto normativo, da impossibilidade de uma posição neutral que informe estas pesquisas, para em seguida anotarmos o modo como a pesquisa sobre o poder local se confronta com as suas vertentes mais informais e com algumas suspeitas, mormente de debilidade, que sobre ele recaem.

Uma primeira observação remete para um conhecido problema: até que ponto é possível separar uma análise dos poderes que existem a nível sub-nacional, de uma certa representação dos poderes que deviam aí existir? É certo que a tradição da pesquisa científico-social cultiva, pelo menos desde M. Weber, uma atitude de clarificação e de distanciamento crítico – uma “probidade intelectual” (Weber, 1979: 151) – que o investigador deve manter face aos *valores*, aqui traduzidos sobretudo nos diferentes interesses políticos. No caso dos estudos sobre o poder local, essa atitude tem induzido, entre nós, a uma preferência pela

---

<sup>2</sup> Nunca é demais frisar que estes princípios metodológicos foram entre nós enunciados de modo taxativo há já bastante tempo, nomeadamente por via dos trabalhos de J. Ferreira de Almeida e de J. Madureira Pinto (e.g. Pinto, 1985), onde se recupera e estende o conceito de “teoria auxiliar” proposto por H. Blalock.

<sup>3</sup> Neste ponto, baseamo-nos no texto que elaborámos aquando da nossa intervenção no Painel Temático intitulado “Que poderes para as regiões e para os locais?”, no âmbito do V Congresso Português de Sociologia (Braga, 2004). A referência que aqui fazemos à questão regional é, por seu turno, retomada em outras partes deste trabalho, nomeadamente no 4º capítulo.



questão de tentar determinar a quantidade e qualidade dos poderes existentes a esse nível.

Ora, no nosso entendimento, a tentativa de descrever objectivamente o funcionamento dos poderes locais e regionais nunca ocorre num quadro completamente alheio à forma como se representa o fenómeno político na sua generalidade e, em particular, o modo como os diversos agentes são nele envolvidos. Portanto, ao escolhermos analisar dimensões mais formais ou informais destes processos, ao optarmos pela perspectiva de uns agentes em vez de outros, estamos efectivamente a operar um conjunto de escolhas que não ocorrem numa esfera axiologicamente neutra. Logo, o investigador confronta-se sempre com uma pluralidade de discursos e interpretações que rodeiam as questões políticas, estando por isso sujeito a uma tensão que obriga a que pondere o facto de, ao estudar estes assuntos, os seus métodos, as suas escolhas e, claro, os seus resultados poderem apontar ou indiciar uma preferência por um determinado modelo de poder local (e regional).

Do lado da Sociologia portuguesa, esta tem sido, no entanto, uma questão relativamente pacífica. Na verdade, o facto de ter prevalecido uma posição *agnóstica* no modo como são vistas as relações entre os poderes centrais, regionais e locais em Portugal, não se afigura problemático e tem permitido um avanço relativamente seguro nesta pesquisa. Esse agnosticismo, afinal, surge quase sempre matizado porque também se assume, de modo mais ou menos explícito, a valorização de um poder local que se aproxime de uma democracia participativa e que, pelo caminho, também se torne mais eficiente na utilização dos recursos de que dispõe. O mesmo vale, em parte, para o poder regional, embora a sua inexistência efectiva no território do continente português tenda a suscitar normais reservas por parte dos sociólogos, habituados mais a trabalhar sobre o que existe. Veja-se, por exemplo, a contenção que está implícita na análise proposta por A. Teixeira Fernandes acerca deste assunto: “a análise que nos

propomos desenvolver aborda o poder regional apenas ao nível da sua representação por parte das elites, nomeadamente políticas” (Fernandes, 1997: 164). Evidentemente, este relativo consenso quanto aos valores gerais, não invalida que possam surgir divergências quanto a domínios mais específicos da configuração da relação entre poderes.

Assim, uma eventual problematização deste quadro normativo teria de se movimentar em outras áreas, suscitando um outro tipo de pesquisas, já que trataria de questionar, por exemplo, uma eventual incompatibilidade entre a promoção da participação e a da eficiência, ou ainda, os múltiplos sentidos que os agentes atribuem às noções de poder, democracia ou de participação. Este conjunto de preocupações configura, no entanto, um outro problema, que temos vindo a abordar à luz do que J. Derrida designou de indecidibilidade: aqui, o investigador ou o agente político tomam uma decisão sobre o que significa por exemplo a democracia, que só é possível ser tomada porque existe um pano de fundo indecidível, sem o qual, de resto, “nem sequer seríamos capazes de pensar os conceitos de decisão e de responsabilidade” (Derrida, 1998: 167). Dado que aqui está envolvido o conceito de desconstrução, vale a pena reproduzir uma passagem de um texto onde S. Critchley, um dos investigadores que mais seriamente têm analisado o pensamento de J. Derrida, tematiza o mesmo problema:

«É esta “experiência” da justiça [Critchley reporta-se ao conhecido conceito, proposto por E. Lévinas e também retomado por Derrida, de uma “infinita responsabilidade” perante o Outro, que qualquer decisão comporta] que nos impulsiona para a política, quer dizer, do indecidível para a decisão, aquilo a que Derrida chama, no seguimento de Kierkegaard, a loucura da decisão [...]. A política é o reino da decisão, da organização e administração do espaço público [...]. A meu ver, a aporia da desconstrução – uma aporia que não deve ser evitada se se empreende alguma actividade política responsável – tem que ver com a natureza desta passagem da indecidibilidade à decisão, da

“experiência” ética da justiça à acção política, aquilo a que poderíamos chamar o momento do juízo (Critchley, 1998: 78-79).»

Portanto, quando atrás aludíamos a uma pluralidade de interpretações que rodeia as questões políticas, resta ainda especificar que essa pluralidade, sendo caótica e indecível, se estende a outros domínios e é sempre parcialmente solucionada na medida em que são gerados consensos, em que é feita uma escolha quanto ao valor de uma dada interpretação ou quanto ao modo como se deve interpretar um dado valor. Logo, é este momento *político* da instituição de um determinado significado que se atribui à democracia ou à participação, ou ao próprio poder local, que permanece implícito, imanente a boa parte dos estudos que têm sido levados a cabo. Parece-nos por isso importante que a investigação acerca dos fenómenos políticos possa sempre reter alguma da sua natureza indecível, algo que parece poder emergir mais facilmente quando o ponto de partida do investigador é o que tem sido mais frequentemente adoptado pela Sociologia, pela História e pela Antropologia: falamos, claro, do centramento da análise no modo como os poderes são *habitados*, representados e construídos pelos agentes.

Um primeiro exemplo marcante da forma como a presença e importância do poder local português têm sido analisadas, é o caso do projecto conduzido por uma equipa de investigadores ligados ao Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – ISCTE (Juan Mozzicafreddo, Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes e João Quintela), ao longo da segunda metade da década de 1980. Este trabalho constituiu o primeiro caso de uma análise tipicamente sociológica do poder local, feita com base num procedimento de recolha sistemática de informações, nomeadamente com recurso a um inquérito nacional. Em particular, foi averiguado o modo como as Câmaras Municipais portuguesas se tinham vindo a posicionar, tanto no quadro do seu modelo de gestão, como no quadro

das relações com o governo central, tendo-se destacado um conjunto de obstáculos que os dirigentes políticos locais afirmavam difíceis de contornar, tais como uma crónica insuficiência de meios financeiros ou um excessivo controlo burocrático (ver Mozzicafreddo *et al.*, 1991). Uma das hipóteses de partida destes investigadores era a de, em termos gerais, estarmos a assistir a uma transição dos padrões típicos de funcionamento do poder local democrático, tendo a sua fase inicial (o chamado “grau zero”), dado lugar a um processo (pós-1984) de modernização, também marcado pela procura de alternativas no quadro de uma emergente “austeridade fiscal”. Mais adiante, no 4º capítulo, reportamo-nos mais detalhadamente a esta transição.

Estes tempos de amadurecimento do poder local e do saber sobre o poder local, surgem também exemplarmente descritos se observarmos o modo como se conjugam muitos dos contributos inscritos no conhecido número duplo de 1988 da Revista Crítica de Ciências Sociais. Nesta publicação, são particularmente reveladoras de um cuidado posto na identificação das características do poder local, as questões que Fernando Ruivo e Ana Veneza levantam acerca do poder local, já que o seu texto termina apelando a um reforço da pesquisa que procure a “reconstituição das relações de poder verticais e horizontais que cruzam o edifício social” (Ruivo e Veneza, 1988: 20).

Igualmente revelador de um esforço de valorização do papel das autarquias municipais é o testemunho de Nuno Portas, que também não deixa de assinalar algumas das debilidades que ainda agora são identificáveis, como sucede com a “deficiente capacidade técnica” e com a tendência para o dirigente político “subestimar o conhecimento disciplinar do funcionário ou assessor, e este, para evitar o conflito, lavar daí as suas mãos” (Portas, 1998: 72-73). A sua argumentação em favor de uma efectiva política de planeamento municipal, não esconde contudo que “a consolidação do poder local carece de ar fresco, de deixar para trás os clichés mais ou menos beatos de um discurso oficial que tende a

isentar o «local» das carências e vícios que se atribuem ao Estado, aos Partidos, à Política” (*idem*: 63). Vale este alerta como precaução contra quaisquer visões românticas – de certo modo, sempre tributárias da forma incisiva como Alexandre Herculano advogou o municipalismo – de um país *municipalizado*, vivendo em harmonia, enfim liberto do jugo do seu governo central. Logo, a valorização que os investigadores tendem a fazer da democracia local participativa, confronta-se de modo evidente com a imagem de um terreno local dividido nos seus interesses e insuficiências, nos seus inúmeros obstáculos, mas também dividido nas formas muitas vezes subtis como vai procurando contornar esses obstáculos.

Este esforço de reconstituição dos cruzamentos entre as redes de relações formais e informais, foi sobretudo encetado por Fernando Ruivo, tendo dado origem a uma abrangente análise do modo como a estrutura formal de distribuição de poderes e relações é penetrada por uma série de mecanismos de práticas informais que ora complementam, ora contariam essa mesma estrutura, sendo tais práticas vistas por este autor como um sintoma e um dos veículos da fraqueza do nosso Estado-Providência (Ruivo, 2000). Neste trabalho está assim configurada uma análise que mostra que o que existe fora do poder central é, para além de uma estrutura política e administrativa regulada juridicamente, uma complexa rede de poderes, com configurações labirínticas.

Detenhamo-nos um pouco na posição a adoptar perante a existência de uma complexa rede que articula poderes formais e informais, já que isso também nos reenvia para o plano mais normativo a que temos aludido. Para F. Ruivo, afigurou-se sobretudo necessário, no quadro da sua pesquisa, perceber o modo como a intervenção das redes de poderes informais contribui “para a constituição de ordem social” (Ruivo, 2000: 45); mas também é assinalado, na parte final do texto que citamos, que “o recurso informal a este tipo de actuação implica, em última análise, a aceitação de um sistema e ordem sociais baseados numa carga de desigualdade” (*idem*: 262). Extrapolando um pouco esta última asserção,

poderíamos presumir que, no limite, seria desejável que quaisquer resquícios desta rede de relações informais desaparecessem, já que dificilmente elas se podem democratizar na sua estruturação. Deste modo, em face de um sistema que gera desigualdades, em grande parte ilegítimas, a redução destas desigualdades poderia ser operada mediante uma redistribuição dos poderes formalmente atribuídos aos níveis central, regional e local dos governos.

Esta questão pode ainda ser retomada noutros moldes, partindo do princípio que a total formalização do campo das relações entre instituições e agentes políticos situados a diferentes níveis significaria, no limite, uma espécie de fim da história. Tal como nos diz E. Laclau, a propósito de muitas vozes correntes que condenam a “falsidade” das ideologias, “este é o sonho das diferentes versões do «fim da ideologia», associadas geralmente ao ideal de práticas administrativas puras, não políticas” (Laclau, 2002: 55). Por isso, ao ponderarmos uma qualquer solução para o justo equilíbrio entre poderes centrais e locais e entre poderes formais e informais, devemos reter sempre o carácter político, e por isso instável, destes processos de ajustamento e de decisão.

Certamente que, para quem se vê directamente envolvido nestes processos, assume grande importância a criação de mecanismos estabilizadores, tanto a nível político como discursivo. Esta será pois uma das características das próprias redes informais: dotadas de estabilidade, tanto são uma forma mais ou menos escondida de redistribuir poderes e recursos, como também configuram os lugares onde é contida uma luta política pelo reconhecimento de identidades e de estratégias. Percebe-se também a razão pela qual a criação de consensos, a tentativa de anulação de conflito, marca tanto a génese e a extensão das relações clientelares, que no caso do poder local português podem ser vistas como relações de um “patrocinato específico” (Ruivo, 2000: 85): de novo, entram em cena múltiplos mecanismos estabilizadores, ainda que se trate, como bem sublinha F. Ruivo, de estabilizar um sistema de desigualdades. A nossa impressão é a de que

tais mecanismos são em grande medida revelados quando se olha mais atentamente a sua dimensão discursiva, que é a que também envolve mais directamente a identificação de um fundo conflitual que atravessa essas dinâmicas de estabilização. Daí a nossa intenção de procurar entender que locais vão sendo construídos pelos poderes, ou, mais precisamente, que *lugares* e *regiões* vão sendo discursivamente construídos pelos poderes.

Se repararmos em alguns dos sinais de mudança ou de tensão neste equilíbrio entre poderes, notamos precisamente a presença de diferentes vozes, diferentes projectos políticos que procuram a sua afirmação. No contexto do poder local português, não será descabido dizer que a natureza da sua afirmação se aproxima do ideal de constituir um regime político hegemónico, que no entanto, tal como procuramos demonstrar na nossa pesquisa, enfrenta inúmeras resistências e contrariedades.

Um segundo conjunto de sinais desta tensão entre poderes e discursos tem uma história mais longa. Os casos de suspeita sobre a licitude da actuação dos dirigentes políticos locais e, por arrastamento, da própria administração local, ao adquirirem maior relevância, ao deixarem de ser apenas casos de maledicência, têm constituído evidentes reveses para a estratégia de reforço dos poderes locais. Em muitos sítios, esta suspeita é também alimentada pela inexistência de limitação de mandatos, embora aqui mande a razão que se diga que, mais do que no recurso a práticas ilícitas, é frequente que a renovação de mandatos se apoie, isso sim, no reforço de múltiplas redes de poderes e contactos informais, a que também nos referimos acima.

Mais certo parece o facto de esta *perenização* dos dirigentes locais não ser alheia a um longo trabalho de construção discursiva das suas identidades políticas e das correlativas identidades locais, o que faz com que os eventuais focos de divergência, de contestação, sejam fortemente contidos, passando em certa

medida para as margens do sistema *oficial*, tomando as formas de micro-resistências ou de “artes de fazer” (no sentido que lhes dá Michel de Certeau), mas também as formas da maledicência, da inveja, ou do rumor. A propósito das invejas e dos correspondentes queixumes, lembremos o que nos diz o filósofo José Gil:

«O regime da luta de invejas não sofre aquela reflexão que, em outras sociedades (sobretudo mediterrânicas), leva os indivíduos à “verticalidade”, ao “orgulho” e a todos esses comportamento bem conhecidos pelos etnólogos que tratam da “honra”; mas a inveja é mediatizada socialmente, quer dizer, é trabalhada de maneira a não conduzir a uma confrontação mortífera, mas, pelo contrário, de maneira a exercer uma função social. Isto significa que há uma articulação estrita entre o queixume e a inveja. Digamos que o queixume vai ser a *mediação* geral que socializa a inveja. Por meio do queixume, o português afirma-se como vítima e, enquanto tal, isenta de defeitos, vícios morais, perversões, avidezes (de poder, de dinheiro, de mulheres) que, implícita ou explicitamente, atribui àqueles de quem se queixa (Gil, 1988: 358-359).»

Este mesmo *ruído de fundo* que é produzido por essas suspeitas de comportamento ilícito dos dirigentes políticos, pelo nosso regime de invejas e queixumes, ainda tão presente enquanto espécie de sobrevivência de um paroquialismo, a que outros autores também se reportam, esteve em parte também na base da recusa, em referendo realizado em 1998, da regionalização. Para além de uma concreta divisão de regiões, a maioria dos votantes terá efectivamente rejeitado a ideia de poder haver o que é frequentemente visto, não sem alguma dose daquela inveja, como o surgimento de mais *políticos*, mais burocracia e eventualmente mais corrupção e clientelismos. Diremos então que os poderes centrais e locais portugueses nunca conseguiram *fabricar* a região, dar-lhe uma consistência, um lugar próprio (obviamente, consideramos a Madeira e os Açores, pela sua circunstância geográfica, regiões *quase naturais*). Deste modo, um projecto como o das novas associações de municípios (Leis 10 e 11 de 2003),



também parece configurar a ausência de um quadro discursivo consistente, dado que nessas leis prevalece a promoção de uma lógica de cooperação entre municípios que é de natureza sobretudo *localista*, por isso algo diferente de uma lógica regionalista. Este regionalismo, na análise de Moisés Martins, só pode resultar de um contexto que valorize sobretudo as dinâmicas endógenas e sócio-culturais de desenvolvimento:

«Regionalismo e desenvolvimento endógeno são, a nosso ver, realidades que integram um mesmo campo semântico, participando um e outro da mesma dinâmica (estratégia) social, centrada em factores sócio-culturais e identitários e em dinamismos sociais ascendentes. O desenvolvimento endógeno é a consequência natural de uma comunidade que postula a sua identidade e autonomia próprias [...] tem em dinamismos culturais a sua energia, a sua força mobilizadora (Martins, 1996: 55-56).»

A este propósito, apenas ressalvamos, na linha do que temos vindo a argumentar, que este potencial de desenvolvimento endógeno, ao ser definido numa base voluntarista, numa base de afirmação da vontade de autonomia de uma comunidade, configura não só um certo risco imanente de deslizamento para formas autoritárias de gestão de projectos político-identitários locais – como de resto sugere A. Teixeira Fernandes, ao dizer que “o voluntarismo também veicula autoritarismo, mesmo numa situação de democracia formal” (1997: 182), como e de novo configura uma necessidade estrita de apelar a uma concepção discursiva dos próprios conceitos de região e de desenvolvimento, concepção que aqui sugerimos dever ser sempre articulada com a sua natureza indecível. Então, só no quadro de um novo regime hegemónico, que se espera pluralista e democrático, se podem efectivamente articular os diferentes significados e equivalências associados ao significante *região*, bem como aos seus derivativos *identidade regional* e *desenvolvimento regional*. Tal como nos é explicado nas últimas palavras do mais conhecido livro de E. Laclau e C. Mouffe:

«Afirmção de um “fundamento” que apenas vive na negação do seu carácter fundamental; de uma “ordem” que apenas existe como limitação parcial da desordem; de um “sentido” que apenas se constrói como excesso e paradoxo face ao sem sentido – por outras palavras, o campo da política como espaço de um jogo que nunca é de “soma-zero”, porque as regras e os jogadores nunca chegam a ser totalmente explícitos. Este jogo, que evita o conceito, tem ao menos um nome: hegemonia (Laclau e Mouffe, 1987: 217).»

Portanto, o sentido que aqui atribuímos à noção de hegemonia exprime não só a sua origem na heterodoxia marxista de A. Gramsci, mas também traduz uma possível resposta a essa circularidade que conduz a análise dos fenómenos políticos a operar um difícil equilíbrio entre a escolha daquilo que pretende dar a ver e a intenção associada a essa escolha. Aqui, o facto de tomarmos como evidente o carácter aberto, não suturado, do universo social, implica também que nesse mesmo gesto vejamos a política como fundada na contingência e ambiguidade, atravessada por múltiplos antagonismos. Mas implica também que, ao invés de vermos a afirmação hegemónica como um fim da história (a hegemonia enquanto resolução definitiva do conflito de classes), encaremos essa afirmação como uma possibilidade, nunca totalmente concretizada, de crescente democratização das sociedades. E, já agora, também cremos que esta pode ser uma boa ferramenta para nos darmos conta dessa outra circularidade, a que nos reenvia para os diferentes lugares que são (re)criados por essa afirmação hegemónica.

### 3. Poder local, identidades, discurso e hegemonia: uma difícil e todavia necessária relação

Neste ponto retomamos as questões anteriormente levantadas para clarificar algumas das posições teóricas assumidas. Ao falar-se de poder local, do carácter marginal do poder local português, da importância da dimensão discursiva, entre outros aspectos, estamos na verdade a fazer um conjunto de escolhas teóricas que não são certamente as únicas possíveis. Por isso, julgamos ser não só mais claro como também mais seguro mostrar uma pluralidade de caminhos usualmente trilhados por este tipo de investigações, de modo a facilitar o próprio entendimento do caminho que procurámos seguir.

Merece também uma nota prévia o facto de mencionarmos a existência de uma tradição racionalista de pesquisa no domínio do poder local, que será aquela que, em termos genéricos, se orienta pela procura de soluções de eficiência, governabilidade e equidade. Ora, isso não quer dizer que o trabalho de denúncia da fraqueza dessas concepções e das suas implicações políticas seja o único objectivo da análise de discurso. Esse efeito de denúncia pode ser um dos resultados possíveis, já que a centralidade do conceito de hegemonia obriga a um posicionamento crítico face aos *poderes instituídos* e sugere a adopção de uma prática política radicalmente democrática.

Não se trata aqui, pois, de deliberadamente propor uma revolução teórica e política, uma solução libertadora ou emancipadora. De resto, como sugerimos mais adiante, este é um dos problemas que, por exemplo, a propósito dos contributos de M. Foucault ou de E. Laclau e C. Mouffe, mais frequentemente se levantam.

### 3.1. Diferentes formas de perspectivar o poder local.<sup>4</sup>

Ao pensarmos o poder local somos conduzidos a uma espécie de galeria onde converge o nosso imaginário *quotidiano*, muitas vezes marcado por sentimentos contraditórios, oscilando por exemplo entre uma crença na sua eficácia e um desânimo face à sua incapacidade. Mas aí também convergem os múltiplos estudos, realizados no âmbito de diversas ciências sociais, que também lhe foram moldando as características que agora lhe reconhecemos. Sendo objecto de uma análise atenta por parte de muitos investigadores, não será exagerado dizer que este poder local nunca se resume a uma problemática menor, a um mero exemplo do funcionamento do poder em pequena escala. Nesta medida, parece mais apropriado pensar o poder local como um objecto que se tem apresentado bastante complexo através das suas diferentes leituras, que frequentemente mostram um carácter interdisciplinar e também revelam tentativas de inovação teórica e metodológica.

No entanto, pelas suas características, o poder local tem recebido maior atenção, no contexto internacional, por parte da ciência política. Esta, ao centrar a sua análise na organização jurídica e administrativa de um nível de poder que tem uma trajectória histórica e uma implantação bastante diversificadas, tende a procurar a definição de um quadro estável para o seu funcionamento, mostrando igualmente as situações em que essa estabilidade está em risco. Daí a maior divulgação destes trabalhos de vários cientistas políticos pelas grandes editoras de língua inglesa (e por algumas de língua francesa). Esta maior quantidade de trabalhos publicados sobre a temática do poder local pode ser igualmente atribuída às estratégias de afirmação das universidades colocadas em contextos

---

<sup>4</sup> Este sub-capítulo, apresentando 3 grandes formas de perspectivar o poder local, revê e amplia parte de um trabalho anterior (Costa, Felizes e Neves, 1999: 28-46), pelo que algumas passagens desse texto são aqui reproduzidas sem o recurso à citação.

fortemente competitivos, como é o caso do norte-americano. Todavia, tais estratégias passam muitas vezes pela limitação do debate teórico, já que os vários departamentos se vêm agora envolvidos em objectivos de produção de pesquisas e resultados em grande quantidade. Então, o trabalho sobre o poder local feito por investigadores de outras áreas, como as da história, da sociologia, da antropologia ou da economia, embora quantitativamente menos expressivo, deve ser igualmente valorizado.

Por outro lado, trata-se de uma temática que, do ponto de vista empírico, tem uma forte visibilidade, claramente delimitada pela sua componente jurídica: isto é, ninguém diria que não faz ideia do que é o poder local, já que nos países onde ele tem uma existência juridicamente reconhecida, ele é sempre identificado, independentemente das suas variações. Ora, isso constitui um factor adicional para que a investigação sobre o poder local tenda a optar por uma perspectiva que preserve a complexidade da problemática, sendo raros os casos em que a análise se circunscreve a uma ponderação da maior ou menor qualidade dos governos locais. Isto confirma a nossa ideia de que este objecto possui uma efectiva potencialidade enquanto manifestação de uma pluralidade de fenómenos políticos, identitários e discursivos.

Um dos trabalhos que melhor ilustram a diversidade das perspectivas sobre o poder local, é o que David Judge, Gerry Stoker e Harold Wolman organizaram e publicaram em 1995. Logo no texto introdutório, estes autores anotam a pluralidade das teorias existentes sobre o poder local.<sup>5</sup> Contudo,

---

<sup>5</sup> O termo original utilizado não é o de “local power” (traduzido à letra, “local power” significa algo como energia local), mas sim o de “urban politics”. Este conceito, política urbana, compreende-se face à natureza muito diversa que é atribuída aos contextos especificamente rurais. No entanto, na literatura especializada de língua inglesa, o poder local é mais frequentemente designado de “local government”. Em jeito de nota adicional sobre estes meandros da tradução, vale a pena ainda referir a dificuldade que a nossa língua tem em adoptar uma tradução da “governance”, ou “gouvernance” em francês, referindo-se o termo a uma governação “em rede”, partilhada e complexa, que evidentemente também se pode aplicar aos assuntos locais. Sobre a *governance* ver, e.g. o número especial da revista *Sciences Humaines* (2004).

também se entrevêem nesta análise algumas dificuldades, já que, ao sublinharem que ali optam por uma concepção alargada do conceito de teoria, fazem-no não apenas devido à diversidade dos contributos recolhidos, mas também porque alguns desses contributos partilham concepções normativas (ou “prescritivas”)<sup>6</sup> do poder local, ou *inclusive* se apresentam como teorias ditas “empíricas” (dedutivas ou indutivas). Ora, numa leitura epistemológica, podemos facilmente encontrar neste tipo de trabalhos de natureza normativa ou indutiva, indícios de um *empirismo*.

Podemos pois dizer que alguma da investigação sobre o poder local parte de uma estratégia positivista na medida em que, tal como dissemos atrás, pretende caracterizar uma realidade colocada fora do sujeito, apoiando-se fortemente nos instrumentos da pesquisa empírica. Deste modo, estas pesquisas aspiram a adquirir duas qualidades bastante apreciadas: o rigor, que adviria da aplicação cuidadosa das técnicas de investigação, e a transparência, que adviria do confronto dos resultados obtidos com outros casos similares, ou com um modelo ideal previamente definido ou presumido.

O problema é que uma pesquisa aparentemente *rigorosa* e *transparente* pode não ser mais do que a reprodução de conceitos e de soluções que não se afastam muito do discurso do senso comum ou das instituições que gravitam em torno do poder local. Dito de outra forma, a estratégia empirista cai facilmente no erro de multiplicar informações pouco relevantes, ou de ser incapaz de perceber

---

<sup>6</sup> Esta característica pode ser percebida numa das polémicas clássicas em torno do poder local. David Judge mostra que um dos motivos que estiveram na base do confronto entre os autores que defendem que nas comunidades locais o poder é disperso (pluralismo) e os que defendem a sua forte estratificação (elitismo), foi precisamente a tentativa de promover aquele mesmo pluralismo, contra o relativo pessimismo que as teorias elitistas tendem a veicular (Judge, 1995: 14-15). Mais adiante teremos oportunidade de aprofundar estes argumentos.

onde está a informação relevante.<sup>7</sup> Isto sucede porque o empirismo normalmente opera no quadro de uma problemática que foi pouco trabalhada, que é dada pelo senso comum e que pode ser desse modo ajustada aos interesses imediatos das instituições com que nos relacionamos na nossa pesquisa. Neste último caso, a estratégia empirista pode ser tomada como conservadora, já que muito dificilmente poderia gerar resultados que não fossem minimamente antecipados pelo investigador e pelas instituições ou agentes envolvidos na pesquisa. Nessa medida, o empirismo afigura-se mais como um instrumento ao serviço de uma política já em curso, ou já programada, do que ao serviço da promoção de rupturas, da abertura de novos horizontes para a prática de pesquisa e de intervenção social.

Temos então lançadas algumas bases daquilo que pode ser considerado o primeiro problema quando tratamos do poder local: qual a perspectiva a adoptar? Vale a pena reiterar que o trabalho de muitos cientistas sociais, e de alguns sociólogos em particular, ao ter desde sempre reflectido sobre este fenómeno tão peculiar que é o facto de os homens terem criado estruturas políticas que acabam por ter uma influência decisiva nas suas vidas, permite que o nosso problema se apresente *a priori* com alguma clareza. Assim, uma vez que a teorização sobre o poder local não pode andar muito afastada da que tenta perceber o fenómeno político na sua globalidade, podemos avançar para uma primeira resposta, partindo de um nível mais amplo.

Para tal, vamos socorrer-nos de um outro texto (Russ, 1994: 63-246), de modo a identificarmos o que aí são designadas de “Grandes Figuras do Poder”. Destas múltiplas figurações do poder que Russ aborda, vamos retirar a ideia de que, no contexto que envolve o poder local, assumem importância o poder do

---

<sup>7</sup> Esta breve crítica do empirismo deve muito à perspectiva defendida por Ferreira de Almeida e Madureira Pinto. Ver, e.g., o tratamento do assunto num livro já clássico das Ciências Sociais em Portugal: Almeida e Pinto (1982: 81-84).

Estado (figura maior do poder), mas também os poderes das elites ou de alguns grupos sociais, ou ainda as *micro-estratégias* ou os poderes difusos de influência.<sup>8</sup> Aquilo que pretendemos demonstrar é que, constituindo o poder local um contexto mais delimitado, uma rede de agentes e relações a nível local, as várias *figuras* surgem-nos com combinações evidentes, tendo precisamente inspirado estudos mais especializados e teorias mais aproximadas deste nível *local*. Assim, ao apresentarmos cada uma destas figuras (seguindo em parte o raciocínio de J. Russ) procuraremos situá-la nesse âmbito local e no quadro de algumas teorias e pesquisas desenvolvidas por vários autores nas últimas décadas.

### 3.1.1. O poder do Estado enquanto racionalização

O trabalho de questionar o poder local obriga normalmente a que se tome em linha de conta o pano de fundo que constitui o modelo típico da organização institucional do poder. Deste modo, o Estado, e particularmente o Estado moderno aparece como uma figura-chave da nossa reflexão: não é por acaso que outro dos nomes do governo local é o de Estado local.

Se atentarmos à génese do Estado, como muitos historiadores e antropólogos o fizeram, encontramos o desafio adicional de determinar não só os momentos decisivos do seu surgimento e as suas muitas variações, mas também a

---

<sup>8</sup> Podemos tentar uma outra aproximação à ideia de figura através do pensamento de Ernst Jünger. Tal como nos explica Edmundo Cordeiro, “apesar de a figura ser um mundo de que Jünger detém a chave, pode-se supor nela a designação do espírito formativo do tempo. Ela é uma pura possibilidade na história ou no tempo e que os pressupõe como matéria. Se ela é uma força formativa, nada mais temos a fazer com ela senão vê-la nas formas que nos rodeiam - a figura não explica nada, tal como não pode ser tomada como coisa [...] a figura do trabalhador é em simultâneo visível e possível na experiência do trabalho [...]”. *In* Cordeiro (1994: 3-4). Podemos então dizer que apenas percebemos a figura do poder na medida em que esta se manifesta na sua multiplicidade, nos seus vários fenómenos. Neste sentido seria mais correcto falar de diferenciações-chave da figura do poder do que de figuras do poder. No entanto, parece-nos mais ilustrativo manter a lógica do raciocínio de J. Russ.



persistência de uma dualidade tensa que sempre marcou a relação entre o Estado e a sociedade. De resto, os conhecidos argumentos de Pierre Clastres (1979), ao mostrarem que em muitas sociedades (sobretudo no passado) não é possível a existência de uma organização política estatal, permitem precisamente perceber alguns dos fundamentos de uma espécie de aversão ao Estado (e especialmente à política partidária), que hoje parece mais difundida.<sup>9</sup> O facto de o nosso horizonte histórico se deter sobretudo nas últimas décadas não nos coloca pois a salvo destas tensões.

Esta atenção à época contemporânea não dispensa uma breve nota sobre as condições em que o poder local se implantou, já que alguns autores defendem a ideia de que essa implantação só ocorre na medida em que se tornou necessário preencher algumas das insuficiências do poder central. Esta tese que podemos chamar de *funcionalista*, encaixa perfeitamente nesta lógica de explicação racionalista do poder local, mas será ela própria insuficiente, sobretudo por não explicar todo um contexto de conflitualidade e de hesitações que marcou o trajecto de formação de poderes locais como o português (e que traçamos, em linhas gerais, no capítulo seguinte).

De um modo geral, o questionamento do Estado, quando feito nesta relação de proximidade com os poderes locais, passa por saber da sua organização, passa por isso também pela procura de soluções que satisfaçam os objectivos centrais da actividade política: a sobrevivência da sociedade, a liberdade e a felicidade dos indivíduos (Russ, 1994: 74). Trata-se, pois, de um dos caminhos que a reflexão sobre o poder local usualmente trilha: saber que funções

---

<sup>9</sup> Podemos ainda estabelecer algum paralelismo entre esta aversão à política partidária e alguns casos em que o discurso e mesmo a actuação dos dirigentes políticos, procuram negar ou sublimar o conteúdo político do exercício dos cargos. Mais adiante (cap. 5.1.), procuramos exemplificar esta questão, sugerindo que nela também se percebe a existência de uma propensão para um modo populista de acção política.

são efectivamente desempenhadas por esta instância, de que forma as estruturas formalmente constituídas respondem aos objectivos traçados.

Vejamos então um primeiro exemplo. Douglas Ashford, autor de um trabalho muito citado, aponta cinco tendências do desenvolvimento dos estudos sobre o poder local (Ashford, 1982: 375-377). Entre as cinco linhas de análise, encontramos três que se reportam a esta problemática da organização do Estado: uma delas, a que se ocupa de conhecer a formação conflitual das várias políticas e a sua distribuição pelos diferentes níveis de governo; outra, a que se centra na organização interna dos governos locais, nomeadamente ao analisar os modelos administrativos de tomada de decisões, estudo este fortemente impulsionado pela chamada sociologia da administração francesa;<sup>10</sup> a terceira, reflecte a controvérsia entre autores neo-marxistas e neo-liberais, discutindo, numa perspectiva mais teórica, a prevalência do modelo capitalista a nível local, no primeiro caso, ou a aposta numa reorganização dos níveis de governo e da tomada de decisões, redistribuindo os recursos, na linha dos neo-liberais.<sup>11</sup>

Outros dois autores ingleses, Edward Page e Michael Goldsmith, organizaram uma pesquisa que tinha por objectivo central detectar as diferenças no relacionamento entre os poderes locais e centrais de alguns países europeus.<sup>12</sup> No capítulo introdutório do livro, é proposta uma sistematização teórica em torno de três temas, que estariam na base da problemática da autonomia local: o primeiro tema prende-se com as funções, as tarefas que são efectivamente

---

<sup>10</sup> Ver, entre outros, o estudo pioneiro de Pierre Grémion (1976). No entanto, como veremos, alguns destes trabalhos situam a sua perspectiva também ao nível das *micro-estratégias* do poder.

<sup>11</sup> As outras duas linhas de análise focadas por Ashford centram-se nos estudos de raiz sistémica do poder local (que focamos mais abaixo, ao confrontarmos o elitismo e o pluralismo) e nos trabalhos inspirados pela geografia. Estes, tendo uma base interdisciplinar, são frequentemente assimilados em estudos que recebem outros rótulos. Nesta linha de debate podemos incluir, para além do trabalho de alguns geógrafos, a perspectiva ecológica da Escola de Chicago, bem como algumas variantes da Sociologia Rural e Urbana (Raymond Ledrut, Jean Remy, etc.).

<sup>12</sup> Page e Goldsmith (1987). O caso português não é aqui focado.

desempenhadas pelos governos locais (ganhando relevo a problematização do enquadramento jurídico); o segundo passa pela capacidade do poder local tomar decisões autonomamente, ou, numa palavra, o seu poder efectivo; o terceiro tema tem que ver com as modalidades do acesso ao poder central e a outras instituições, com os circuitos e tipos de comunicação.<sup>13</sup>

Ao questionarmos o poder local desta forma, estamos efectivamente a procurar uma resposta ao problema da organização do Estado. Neste problema tem também cabimento o modo como usualmente se debatem questões como a descentralização, a regionalização ou, se preferirmos, a reorganização político-administrativa do Estado. Relacionando esta sistematização com a que é proposta por Ashford, vemos reforçar-se a importância da primeira linha de análise, em torno da formação e distribuição das políticas pelos vários níveis governativos.

Por seu turno, o anteriormente citado trabalho de D. Judge, G. Stoker e H. Wolman, embora caracterizado pela diversidade de perspectivas, concentra boa parte da reflexão neste campo da procura de um modelo para o poder local. Assim, destacamos os contributos de Bryan Jones, propondo uma renovada perspectiva do papel dos burocratas e do seu controlo no quadro do governo local (Jones, 1995); de Michael Keating, procurando sintetizar argumentos em torno da complexa articulação entre a dimensão das unidades territoriais e a eficiência e democraticidade dos governos locais — consequentemente, o autor também aborda a questão de saber em que casos deve haver uma unificação ou uma fragmentação das autarquias locais (Keating, 1995). Este é um problema que, como se sabe, tem entre nós uma sensibilidade extrema, a tal ponto que uma qualquer posição concreta assumida sobre este assunto (sobretudo se for um dirigente político a fazê-lo) corre riscos de provocar um *incêndio político local*. O livro conta ainda com um capítulo da autoria de Michael Goldsmith, centrado na

---

<sup>13</sup> No original, os três elementos são identificados como, respectivamente, “functions”,

questão da autonomia dos governos locais, mas dando uma panorâmica alargada da experiência do poder local mais ou menos autónomo em diversos países (Goldsmith, 1995).<sup>14</sup>

Regressando ao argumento que avançámos no início, estas possibilidades de pesquisa do poder local aparecem-nos sempre mediadas pela figura do Estado, ou para sermos mais precisos, pelas figuras do Estado (Russ, 1994: 86-113), uma vez que é no cruzamento das várias concepções do Estado e das lutas simbólicas por elas desencadeadas que se projecta igualmente a ideia da actuação do Estado a nível local. Vejamos um pouco mais em pormenor em que aspectos a orientação política dos governos se reflecte na concepção do papel do poder local.

Ao acolher em parte esta tradição de pensamento, o inglês Gerry Stoker ilustra-nos, partindo do caso britânico, como se foram cristalizando algumas teorias a par com propostas de actuação para os governos locais.<sup>15</sup> Assim, alguns autores, apologistas de um Estado liberal, desconfiam do *despesismo* inerente à democracia representativa e criticam duramente as burocracias do sector público: Stoker identifica esta corrente como ligada à Nova Direita, e particularmente no contexto do governo local, constitui-se como defensora da “teoria da escolha pública”. O exemplo mais conhecido da aplicação dos princípios desta teoria (privatização de serviços, limitação de despesas, etc.) é o da Grã-Bretanha do período dos governos dirigidos por Margaret Thatcher (Stoker, 1991: 238).

---

“discretion” e “access”. Cfr. Page e Goldsmith (1987: 1-11).

<sup>14</sup> O caso português é visto por Goldsmith, mas também por Hesse e Sharpe (1991: 606 e segs.) como similar ao da França, Espanha, Bélgica e Itália (e em parte a Grécia), caracterizados por governos locais com um estatuto político que lhes confere autonomia elevada, mas que não coincide com o seu estatuto legal, isto é, desempenham funções limitadas (Goldsmith, 1995: 247).

<sup>15</sup> Aqui reencontramos a tal componente normativa dos estudos sobre o poder local, que podemos associar a um pragmatismo, com que muitas vezes nos defrontamos ao estudarmos os contextos anglo-saxónicos. Aliás, Douglas Ashford refere-se ao caso francês como o de um governo local marcado pelo “dogmatismo”, opondo-o em muitos aspectos ao pragmatismo britânico (Ashford, 1982).

Por seu turno, outros defendem a necessidade de renovação de um Estado-Providência (solidário e keynesiano), contando precisamente com os governos locais enquanto estruturas particularmente vocacionadas para prosseguirem as políticas orientadas para a “reprodução” social (ou, se preferirmos, para a amortização de conflitos e de situações de pobreza), deixando a organização da produção a cargo do governo central. Esta corrente, a “tese do Estado dual”, teve bastante impacto no Reino Unido nos anos 80, sobretudo através dos trabalhos de Peter Saunders (Stoker, 1991: 245-246).<sup>16</sup>

Stoker destaca ainda aquela que pode ser considerada a corrente *oficial* dos governos locais (a “visão localista”), mais ortodoxa e reivindicativa face ao poder central (Stoker, 1991: 233-238), bem como a corrente mais próxima das teses marxistas, vendo os governos locais como “Estados locais”, sobretudo no seu papel de “gestores” dos múltiplos interesses em jogo e de promotores de determinadas ideologias (Stoker, 1991: 250-253).

Embora tenhamos já registado uma longa lista de temáticas suscitadas pela adopção desta perspectiva do poder local enquanto tentativa para o racionalizar, resta ainda pelo menos uma última observação. De facto, pensar o poder do Estado, a figura do Estado, é também pensar que se trata sempre de um equilíbrio frágil, de um poder que está sujeito a diversas “patologias” (Russ, 1994: 113-143). Claro que nos referimos às tiranias, ao despotismo ou à “violência totalitária”. No entanto, transportando mais uma vez o debate para o contexto local, estas patologias tendem a apresentar mais a forma de “disfunções dos

---

<sup>16</sup> Na verdade, a tese de Saunders pretende ser mais do que um funcionalismo normativista, procurando justificá-la historicamente. A sua teoria diz que “o Estado vai operar no interesse das classes dominantes quando as suas intervenções visam mais o processo de produção, quando as suas formas organizacionais são mais corporativas e as suas operações mais centralizadas. [O Estado] terá mais em conta o peso da opinião pública quando as suas intervenções visam mais a satisfação de necessidades de consumo, quando as suas formas organizacionais são mais competitivas e democráticas e as suas operações mais localizadas.” *In* Saunders (1988: 307), citado em Pickvance (1995: 258).

detentores do poder”, particularmente a forma da corrupção dos dirigentes. Porém, ao adoptar-se o ponto de vista do investigador, mais do que vituperar estas patologias, o maior problema será o de conseguir aceder às suas causas mais próximas, uma vez que estas terão sempre ramificações que se estendem por todo o tecido social. Daí que nestes casos, a problematização tenha sempre de partir de um plano bastante alargado. Conforme nos indica o antropólogo Marc Abélès, a propósito de uma pesquisa sobre o clientelismo conduzida por G. Lenclud na Córsega,

«Tentar tomar em consideração o exercício do poder e o seu enraizamento num complexo onde se misturam inextricavelmente sociedade e cultura, eis o que pode ajudar-nos a compreender melhor o político, já não como uma esfera separada, mas como a cristalização de actividades modeladas por uma cultura que codifica à sua maneira os comportamentos dos homens (Abélès, 1990: 99).»

Seguindo um pouco a lógica da argumentação de Abélès, passemos então para além da fronteira do poder do Estado, chegando à noção, fulcral para a Sociologia, de uma sociedade dividida, estratificada.

### 3.1.2. O poder das elites e dos grupos enquanto competição

Se quiséssemos designar algumas das inquietações que estiveram na génese da reflexão sociológica, daríamos certamente alguma prioridade à hipótese de os indivíduos se encontrarem isolados e *esmagados* pelo peso do Estado. Esta hipótese, tomada como evidência ou como exemplo típico, tem desencadeado uma longa linha de análise, que podemos designar de *via emancipadora*, que não se resume ao debate em torno da tese, já referida, de P. Clastres. Basta pensarmos em todo o debate que se gerou em torno das propostas de saída para as múltiplas opressões, feitas por M. Foucault ou G. Deleuze, mas também por M. de Certeau

ou ainda pelos pensadores da Escola de Frankfurt, que J. Habermas se esforçou por rectificar.

No quadro dos sociólogos clássicos, talvez Max Weber tenha sido neste aspecto o menos optimista dos sociólogos clássicos. Mais recentemente, o trabalho de E. Laclau veio trazer novos argumentos para este debate, nomeadamente ao aproximar-se do conhecido argumento de M. Foucault, de que a resistência ao poder opera, não contra este, mas dentro deste, definindo “regiões irreduzíveis” nos corpos e nas almas dos indivíduos (Foucault, 1976: 127). Referindo-se à emancipação, Laclau diz que:

«A própria condição da emancipação – a sua ruptura radical com o poder – é o que torna a emancipação impossível, porque se torna indistinguível do poder. A consequência disto não é, todavia, o resultado niilista de que a emancipação é impossível e de que apenas o poder se mantém, porque o que a nossa conclusão nos assegura é que o poder é a condição da própria emancipação (1996b: 101).»

Sendo este um vasto horizonte de perspectivas que coloca o debate filosófico no centro da nossa problemática, devemos no entanto manter alguma prudência, situando, de momento, a nossa visão num plano que nos leva a considerar, mais empiricamente, que os Estados efectivamente sempre coexistiram com outras organizações, com outras estruturas igualmente relevantes do ponto de vista da sua capacidade de determinar as trajectórias globais das sociedades.

Ao posicionarmo-nos no nosso terreno enquadrado pelo poder local, rapidamente nos deparamos com um complexo relacionamento entre o poder autárquico e uma rede de “poderes difusos” (A. Teixeira Fernandes, 1997: 123-160). Neste ponto, deter-nos-emos nos poderes mais *institucionais*, deixando os chamados *micro-poderes* ou o poder disseminado para um esclarecimento imediatamente posterior.

Sabemos que existem diferentes modalidades de articulação destes poderes. Tal como nos sugere a argumentação de Russ (1994: 145-174), podemos notar que estes poderes também se consolidam de diferentes formas, estando frequentemente inscritos numa estrutura social marcada pela existência de desigualdades e de competição por posições vantajosas. Então, entende-se a razão do uso (que Russ também faz) de figuras como a da classe social, da elite, do grupo de pressão ou mesmo de um labirinto de poderes. Todavia, estamos perante figuras que nos remetem para matrizes teóricas diferenciadas. Se quisermos avançar nesta análise, talvez seja boa ideia partir de uma das questões que um qualquer iniciado nestas pesquisas pode fazer, ao chegar ao *terreno*: quem manda aqui?

*Who governs?* é precisamente o título de um estudo que o norte-americano Robert Dahl desenvolveu na cidade de New Haven (1961), em parte como resposta a um trabalho anterior da autoria de Floyd Hunter (1953), este tendo por terreno a cidade de Atlanta. O estudo de Hunter constitui, nas palavras de Alan Harding, “a primeira tentativa de aplicar rigorosamente a teoria das elites nos estudos urbanos” (Harding, 1995: 38). O estudo procura ultrapassar alguns trabalhos clássicos sobre o poder das elites, julgados algo especulativos e dificilmente aplicáveis em contextos sociais restritos, tal como sucede com o elitismo dos italianos Vilfredo Pareto<sup>17</sup> e Gaetano Mosca. O trabalho de Hunter desencadeou muitas reacções, nem todas favoráveis, dando origem a uma série de estudos similares, bem como a uma sucessão de variantes do elitismo<sup>18</sup> e, em

---

<sup>17</sup> Pareto tem como obra mais conhecida o *Tratado de Sociologia Geral*, publicado em 1916. Desta teoria, Russ retém como contributo mais interessante a ideia de uma circulação de elites, antecipadora do carácter heterogéneo dos poderes contemporâneos (1994: 154).

<sup>18</sup> Paralelamente ao trabalho de Hunter, talvez devêssemos situar o de Wright Mills, embora *The Power Elite*, editado em 1956, se situe na linha do chamado elitismo crítico (é aqui que se populariza a ideia de que os EUA dos anos após a 2ª Guerra Mundial se tornaram num “complexo militar-industrial”, estando o poder agora concentrado numa elite maioritariamente não eleita). Tratando-se de um trabalho de alcance mais vasto, não oferece as mesmas facilidades de refutação se comparado com o estudo de Hunter.



contraposição, do pluralismo de elites. Em seguida, tentaremos dar conta de algum deste debate.

Para se entender a lógica da polémica que dividiu os primeiros defensores do elitismo e do pluralismo, é interessante notar que quer o trabalho de F. Hunter quer o de R. Dahl foram inicialmente atacados pela sua suposta debilidade metodológica. O primeiro desenvolveu aquilo que mais tarde passou a ser conhecido como a análise *reputacional*: após elaborar uma extensa lista de indivíduos que presumivelmente teriam algumas ligações ao poder (divididos em quatro áreas de influência), formou um painel de 14 “juízes”, que encarregou de classificar esses indivíduos, obtendo assim uma selecção das 40 pessoas julgadas mais influentes. Uma vez constituída, esta elite foi em seguida entrevistada, no sentido de se apurar a forma como a sua influência se exercia. Hunter veio a concluir que quem detinha as “rédeas do poder” eram quase exclusivamente os grandes homens de negócios de Atlanta,<sup>19</sup> embora operassem mais na sombra. Nas palavras dele, “as instituições e as associações formais desempenham [...] um papel vital na execução de determinada política [...] mas a formulação dessa política tem muitas vezes lugar fora desses grupos formais. Dentro dos grupos que formam as políticas os interesses económicos são dominantes” (citado por Harding, 1995: 39).

Em contrapartida, o trabalho de Robert Dahl assenta numa metodologia mais ecléctica, com o objectivo de “examinar decisões para ver que processos de influência estão presentes”, bem como de “identificar os participantes na formulação das políticas e descrever o que eles faziam” (Dahl, citado por Judge, 1995: 17). Para tal, seleccionou três áreas temáticas que teriam grande importância (a reestruturação da cidade, a educação pública e as nomeações para diversos

---

<sup>19</sup> Só por curiosidade, o *mayor* de Atlanta era o único eleito político que aparecia no grupo dos “fazedores de política”, os “policy-makers” (Harding, 1995: 39).

cargos<sup>20</sup>), o que desde cedo suscitou dúvidas quanto aos critérios desta escolha. No entanto, o trabalho no terreno desenvolveu-se em várias frentes: pesquisa histórica; entrevistas (mais do que uma) a 46 participantes activos nas três áreas-chave de decisão; questionários a 1063 membros de grupos ou partidos (seguidos de 286 entrevistas pós-questionário); estudo detalhado de estatísticas de recenseamento e de votações e ainda o auxílio de um colaborador que durante um ano foi observando o que se passava em dois locais estratégicos da sede do governo local.

As principais conclusões de Dahl contradizem em grande parte as de Hunter: New Haven transitou, nos últimos dois séculos, de uma oligarquia para um sistema pluralista; em vez de uma elite, Dahl encontra um “estrato” de indivíduos muito mais envolvidos em questões políticas, como aliás sucede em qualquer sistema político. Analisando as três áreas-chave de decisões, verificou que, embora apenas poucas pessoas tivessem uma influência directa em qualquer delas, a maior parte dos cidadãos possuía um “grau moderado de influência indirecta”, na medida em que os líderes eleitos, ao tomarem as decisões, tinham em mente as preferências dos eleitores. Além disso, o estrato politicamente activo não se mostrava unitário. Diferentes indivíduos intervinham nas diferentes áreas de decisão. Assim, o sistema político de New Haven era um sistema de “desigualdades dispersas” (Judge, 1995: 19-20), uma das características da poliarquia.<sup>21</sup> Não sendo admissível um contraste tão acentuado entre as cidades de New Haven e de Atlanta, gera-se a polémica em torno das teorias e das metodologias. Mais recentemente, outros autores têm procurado reinterpretar e actualizar este debate, dando corpo a novos conceitos que se afiguram contributos interessantes para os estudos do poder local.

---

<sup>20</sup> No original, “urban redevelopment, public education and political nominations” (Judge, 1995: 17).

No seguimento do trabalho de R. Dahl, empreenderam-se novas pesquisas, que vieram inclusivamente a pôr em causa o pluralismo *moderado* de New Haven. Assumindo que a partir dos anos 60 a tensão social urbana e o envolvimento dos cidadãos no debate político aumentaram, autores como Douglas Yates, John Clayton Thomas e Hank Savitch dizem-nos que actualmente a capacidade de decidir e controlar os destinos das cidades está fragmentada, ao ponto de estas se tornarem “ingovernáveis” (Yates, 1977; Savitch e Thomas, 1991). Daí o facto de estes autores serem apelidados de “neo-pluralistas” ou mesmo de “hiper-pluralistas”. Vejamos o que, por exemplo, Richard Murray nos diz acerca da cidade de Houston:

«A realidade é que Houston se tornou mais pluralista ao longo do tempo. Uma das razões é que simplesmente a cidade cresceu [...] o poder tem de ser agora partilhado com mais e mais participantes. Isto significa que o poder político em Houston é agora de natureza *coligada* porque não há um grupo étnico, ideológico ou económico que isoladamente domine a cidade. Os líderes bem sucedidos têm de accionar conjuntamente diversas coligações para serem eleitos e para executarem as suas políticas.» (Murray, 1992, citado em Judge, 1995: 26)

A cremos no que por vezes vemos suceder nas nossas cidades, quase que acreditamos que a verdadeira pergunta a fazer não é a de “quem governa?”, mas sim se “será que alguém governa?”. Certamente que as grandes cidades se tornam um desafio crescente para os cientistas sociais, mas talvez valha a pena recuar um pouco, destacando por exemplo o trabalho de Terry Clark, um estudo comparativo de 51 cidades norte-americanas. As principais conclusões mostram que há uma tendência de maior descentralização (de acordo com os seus critérios, isto resulta do facto de haver mais pessoas envolvidas nas decisões e menos sobreposição dos mesmos indivíduos nas diferentes áreas de decisão) nas cidades

---

<sup>21</sup> Dahl utiliza este conceito na sua acepção normativa, sugerindo que New Haven se aproxima, como é desejável, de uma poliarquia (ver Judge, 1995: 16).

de maior dimensão, mais diversificadas economicamente e com associações voluntárias mais activas. Ao ter estabelecido uma correlação positiva entre a descentralização do poder e as despesas dos governos locais com os seus habitantes (o que pesquisas efectuadas posteriormente por outros autores contradizem), parece acolher as teses do pluralismo (Clark, 1968<sup>22</sup>). No entanto, daqui não se infere que estas cidades tendam para um pluralismo incontrolado.

Ao constatarmos o crescimento das cidades, podemos adoptar uma perspectiva quase inversa da do hiper-pluralismo. Na linha da corrente elitista, a “tese da máquina de crescimento”, formulada por Harvey Molotch em 1976 e desenvolvida por este autor e por John Logan nos anos posteriores (Molotch, 1976; Logan e Molotch, 1987<sup>23</sup>), aparece como uma espécie de exercício de economia política a nível local, que tenta explicar não apenas de que forma as decisões a nível local podem ser influenciadas por determinadas elites, mas também como se processa o próprio desenvolvimento da cidade.

Estes autores começam por distinguir, no contexto local, as pessoas que estão principalmente interessadas em “maximizar o valor dos seus bens” (sobretudo terrenos). Estes “rentistas” (“rentiers” na expressão original), constituem o que Logan e Molotch chamam de “capital paroquial” e contrastam por exemplo com outros proprietários que retiram os seus benefícios do uso corrente dos seus bens. Não podendo deslocar-se, o “capital paroquial” vai procurar atrair o chamado “capital metropolitano”, isto é, investimento externo. Configura-se deste modo uma estratégia de crescimento, que vai contar com três tipos de aliados: em primeiro, os que, podendo ou não estar ligados ao local, podem beneficiar directamente — e por isso competem entre si — do processo de desenvolvimento (negócio financeiro, de construção civil, ou de elaboração de projectos urbanísticos); depois, os que podem beneficiar indirectamente do

---

<sup>22</sup> Ver, a este propósito, e.g., Becquart-Leclercq (1976: 11-13).

crescimento através da maior procura dos seus serviços (e.g., meios de comunicação, algumas empresas locais); por fim, incluem-se outros agentes com ligações ao local, mas que apenas beneficiam de alguns tipos de crescimento (universidades, clubes desportivos, agentes culturais, sindicatos ou pequenos comerciantes, que todavia apenas integram esta dinâmica de crescimento quando os seus interesses coincidem com os do núcleo da máquina).

Uma das razões pelas quais Molotch e Logan sustentam a ideia de uma “máquina de crescimento” tem que ver com a procura de legitimidade para os ganhos obtidos pelos participantes nesta estratégia concertada, pois afirma-se que o verdadeiro interesse que se defende é o próprio crescimento económico, supostamente benéfico para toda a comunidade (Harding, 1995: 41-42).

Defendendo desta forma a forte influência detida por uma elite de homens de negócios, a tese de Logan e Molotch procura ainda entender alguns movimentos de resistência a esta estratégia de expansão capitalista, que são aparentemente mais vigorosos quando a comunidade local reconhece que os custos ambientais ou mesmo da perda de um certo sentido de vizinhança são demasiado elevados (Harding, 1995: 43).<sup>24</sup> Temos pois uma tese que, centrada nas questões do desenvolvimento urbanístico, vai permitir perceber melhor, pelo menos em parte, a actuação dos governos locais: não são necessariamente integrantes do núcleo da “máquina”, mas estão sempre entre os primeiros aliados. Decerto que a crescente globalização pode pôr em causa a importância do “capital paroquial”, ou que haverá questões tão ou mais importantes que o desenvolvimento urbanístico, mas a ideia de uma máquina de crescimento, ao articular-se com outros contributos próximos das teses neo-marxistas, fornece

---

<sup>23</sup> Ver outras referências em Harding (1995: 52).

<sup>24</sup> Estes movimentos de resistência têm sido objecto de atenção especial por parte de muitos investigadores, a ponto de as suas estratégias também serem conhecidas por algumas siglas curiosas: desde a mais conhecida “Nimby” (Not in my backyard: não no meu quintal), até à

pelo menos um quadro explicativo que apela a uma complexificação do estudo do poder local.

Por último, não podemos deixar de focar um dos contributos mais interessantes para o entendimento daquilo que podemos chamar a cristalização dos relacionamentos entre o poder autárquico e os poderes difusos. De modo sugestivo, esta perspectiva que apareceu em meados dos anos 80 recebeu o nome de “teoria dos regimes” (no original, “regime theory”). O autor mais estreitamente ligado a esta teoria é o norte-americano Clarence Stone. Numa primeira aproximação, trata-se de uma resposta, por um lado, à polémica que divide as correntes elitista e pluralista, e por outro, à hipótese que defende a subordinação do nível político ao nível económico.

De acordo com Stone, um regime pode ser definido como “um grupo informal, mas relativamente estável, que tem *acesso a recursos institucionais* que lhe permitem ter um papel sustentado na formulação das decisões governativas” (Stone, 1989: 4, citado em Stoker, 1995: 58-59). Resta saber como se articula esta definição pouco esclarecedora *per se*. Um primeiro ponto diz respeito ao relacionamento bastante próximo que é mantido entre esta teoria e outras já existentes. Assim, ao sublinhar a base informal de um regime, Stone procura afastar a ideia de que o poder local seria sempre centrado numa cadeia de comando e controlo tendo no seu topo o presidente eleito. Sendo, por conseguinte, sensível a muitos argumentos das teses pluralistas, a ideia de um regime não dispensa todavia aquele “acesso a recursos institucionais”, que normalmente passa pela ocupação, por parte dos membros do regime, de cargos de destaque na comunidade local.

Assim, esta teoria sugere-nos que, em muitos casos, fazer política não é mais do que desenvolver e defender um “regime”, isto é, uma rede de

---

mais radical “Banana” (Build absolutely nothing anywhere near anyone: não construir

relacionamentos basicamente informais que agrega vários tipos de pessoas (ligadas aos negócios, ao governo local ou a outras actividades). Em certo sentido, a questão de saber “quem governa” desloca-se para a procura de “quem tem capacidade para fazer coisas”. Um regime mantém-se na medida em que consegue mais do que gerir os assuntos de rotina, na medida em que se propõe realizar objectivos dificilmente alcançáveis (Stoker, 1995: 59).

Nestas breves considerações, está implícita uma determinada concepção do poder que Clarence Stone se esforçou por clarificar e aplicar. Como vimos, o poder que Stone refere é um poder *positivo*, que cria, que tem capacidade de agir. Paralelamente, a nível local não existe um poder que é obtido por via eleitoral, mas antes um poder que se cria através da cooperação de diferentes actores, um poder participado, embora de forma desigual. Por outro lado, Stone reconhece a existência de um “poder sistémico”, isto é, de forças contextuais, de um “impacte do sistema sócio-económico envolvente nas predisposições dos executivos locais” (citado em Stoker, 1995: 56). Logicamente, e aqui está parte da resposta ao determinismo económico, o poder sistémico deixa margem de manobra ao nível político local: esta será, pois, uma das premissas desta teoria, pois um regime só pode existir na medida em que possui alguma autonomia política, que lhe permite aceder a um papel de liderança, através dos seus poderes de “prevenção” (“pre-emptive” no original) ou de produção social (Stoker, 1995: 65).

Se pensarmos em aplicações desta teoria, sabemos de antemão que os estudos empíricos são bastante escassos. Gerry Stoker alerta mesmo para os riscos de uma utilização descontextualizada de alguns conceitos, como parece suceder com a tendência de encontrar vários regimes onde eles não existem. De facto, poderíamos ser tentados a sugerir, tal como fez R. Dahl nas conclusões do seu estudo de New Haven, que muitas cidades passaram de regimes mais elitistas (i.e.

---

absolutamente nada em parte nenhuma perto de seja quem for).

dominadas por alguns homens de negócios), para regimes pluralistas, ou mesmo hiper-pluralistas (como alguns autores julgam suceder em cidades como, para além do já citado caso de Houston, São Francisco, na Califórnia). Todavia, estaríamos a esquecer a grande dificuldade que é rotular um regime que por definição se procura manter estável durante muitos anos, sofrendo contudo algumas mudanças.<sup>25</sup> Isto para não referir as diferenças na concepção do poder e as dificuldades de relacionar um regime com o seu contexto, o tal poder sistémico.

Fazendo a ponte para o capítulo seguinte, parece-nos que Clarence Stone começa por tratar a questão da “política urbana” por onde muitos outros autores não se quiseram aventurar, isto é, pensando a questão do poder. Stone, ao optar pela análise do poder colocando-o em diferentes níveis, acaba por nos apresentar uma concepção sistémica relativamente elaborada. Isto porque a ideia de um regime relativamente autónomo na sua procura de estabilidade é sobretudo um olhar atento às regularidades cada vez mais visíveis nas cidades de todo o mundo.

Contudo, outros autores têm-se mostrado mais sensíveis aos fenómenos que escapam a essas regularidades. Neste ponto, as correntes pluralistas apresentam maiores potencialidades, mas os maiores desafios têm sido lançados por autores que mostram os poderes na sua diversidade, na sua mobilidade, ou, se preferirmos, na sua dimensão quotidiana por vezes violenta, mas de uma violência suave. Esta noção de um poder mais disseminado, leva-nos a considerarmos que ele não é apenas pluralmente partilhado, mas possui uma

---

<sup>25</sup> Este é o caso da cidade de Atlanta (Geórgia) que C. Stone também estudou. Segundo este estudo, dois grupos têm dominado o regime de Atlanta desde meados deste século: a elite de negócios da baixa da cidade (que, além de bancos, de grandes lojas e de grandes empresas de comunicação inclui ainda a Coca-Cola Company) e a força política representada pelos líderes da comunidade afro-americana, maioritária na cidade (incluindo, além dos *mayors*, alguns membros do clero e das classes médias). A cooperação entre estes dois grupos permitiu que o mesmo regime se mantivesse, “dotado de meios para atingir um resultado notoriamente significativo, que um sistema de autoridade que fosse ao invés fragmentado não poderia proporcionar”. In C. Stone (1989: 198, citado em Stoker, 1995: 64).



natureza relacional, já não apenas difusa, mas objectiva no detalhe com que opera essa difusão. Logo, somos desafiados a tentar ir além destes (todavia úteis) exercícios de caracterização de “quem governa”, para procurarmos respostas mais elaboradas a perguntas como “porque nos sujeitamos?”

### 3.1.3. O poder disseminado enquanto laboração

Sugerirmos aqui operar uma primeira distinção entre poderes mais visíveis, institucionalizados, e uma rede mais disseminada, que é constituída por aquilo que podemos chamar de *micro-poderes*, que se articulam com as suas correspondentes *micro-estratégias*. Com isto, sai obviamente reforçada a ideia de uma fluidez das fronteiras entre os vários poderes, que não significa contudo um qualquer seu enfraquecimento. Por estas razões, esta terceira figura oferece uma certa resistência a uma definição rigorosa, pelo menos nos mesmos termos em que procurámos caracterizar as anteriores. Por outro lado, esta temática, que tem tido maior destaque através dos trabalhos de alguns autores franceses,<sup>26</sup> dificilmente se rotula como património exclusivo de uma única Ciência Social. Contudo, parece haver uma maior receptividade a estas questões no quadro de algumas correntes da Sociologia contemporânea.

Antes de mais, procuremos esclarecer o possível equívoco de uma interpretação literal das ideias de “poder disseminado” ou de “micro-poder”. Um dos autores que melhor explicaram a importância crucial deste poder que atravessa as sociedades foi Michel Foucault. Numa conhecida passagem do seu livro *Surveiller et Punir* escreve:

---

<sup>26</sup> Sem querermos propriamente enveredar por estas polémicas, é interessante notar, no contexto americano, a quase ausência de debate em torno de trabalhos tão importantes como os dos psicólogos pragmatistas John Dewey e G. Herbert Mead, fonte inspiradora da Escola de

«É necessário deixar de descrever os efeitos do poder sempre em termos negativos: ele “exclui”, ele “reprime”, ele “recalca”, ele “censura”, ele “abstrai”, ele “mascara”, ele “esconde”. De facto, o poder produz: ele produz realidade; ele produz domínios de objectos e rituais de verdade. O indivíduo e o conhecimento que dele podemos retirar relevam desta produção (1994: 227).»

Nesta perspectiva, o poder é encarado mais na sua imanência, mais como uma constelação de relações de força que se articulam em inúmeras redes que estruturam as actividades dos homens na sociedade. Assim, estruturas como a família, a escola, a caserna, a fábrica, a prisão, abrem-se a esta possibilidade de estudo que Foucault designou de genealógico, sugerindo precisamente a existência de um complexo trabalho de laboração das relações sociais. Em muitas ocasiões Foucault foi questionado sobre a sua concepção do poder. De forma mais ou menos sistemática procurou demarcar o seu conceito de outros que lhe estariam próximos: lei, dominação, servidão voluntária, violência, repressão, comunicação, livre-arbítrio. Seria certamente excessivo entrar aqui neste enredo semântico. No entanto, Foucault reconhece um interessante paralelismo entre o conceito de poder e o de governo. Senão vejamos:

«O poder, no fundo, diz menos respeito ao confronto entre dois adversários, ou ao envolvimento de um face ao outro, do que ao “governo”. É preciso deixarmos a esta palavra o significado muito lato que tinha no século XVI. Não se referia somente às estruturas políticas e à gestão dos Estados, mas designava a maneira de dirigir a conduta de indivíduos ou de grupos: governo das crianças, das almas, das comunidades, das famílias, dos doentes. Não recobria as formas institucionais e legítimas de sujeição política ou económica; antes modos de acção mais ou menos reflectidos e calculados, mas todos destinados a agir sobre as possibilidades de acção de outros indivíduos.» (Foucault, 1984b: 314, citado em Russ, 1994: 194)

---

Chicago e do interaccionismo simbólico, correntes mais aptas a penetrar nos meandros destas micro-estratégias do poder. Ver, e.g. Joas (1988: 86-88).

Uma das características da trajetória intelectual de Foucault é o facto de ser marcada por grandes deslocamentos. Vários autores têm proposto sistematizações da sua obra, sendo a mais comum a que separa um período “arqueológico” de um “genealógico”.<sup>27</sup> Talvez na forma como Foucault pensa este paralelismo entre o poder e o governo tenhamos um bom exemplo deste deslocamento, pois o governo na forma de sujeição mais ou menos suave de outros indivíduos veio a ser mais tarde pensado por este autor como o governo do próprio indivíduo, a constituição dos indivíduos enquanto sujeitos auto-disciplinados. Desta forma se completa uma espécie de círculo da sujeição: punição – vigilância – auto-disciplina.

Certamente que uma abordagem com tantas potencialidades deixa algumas marcas na forma como pensamos o poder local. Assim, não perdemos de vista o seu carácter simultaneamente positivo e relacional, razão que também explica o percurso aqui seguido, que passa por uma análise mais formal da sua estrutura jurídico-financeira (sobretudo presente no 4º capítulo deste trabalho), para em seguida dar lugar a uma análise de algumas estratégias discursivas que caracterizam a actuação dos governos locais (5º capítulo). Outros autores têm igualmente procurado desenvolver essas potencialidades, procurando alternativas às concepções sistémicas e funcionalistas do poder e das organizações. Cada vez mais se tem debatido a possibilidade de uma transição para sociedades e saberes pós-modernos, intervindo a ideia de um poder disseminado como um dos temas fundamentais.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Aquilo a que chamamos “deslocamentos” tem sido visto de várias formas. No caso da crítica formulada por Jürgen Habermas, Foucault opera “inversões”: “Mas ninguém pode fugir aos constrangimentos estratégicos conceptuais da filosofia do sujeito pela simples execução de operações de inversão sobre os seus conceitos básicos”. Ver os desenvolvimentos em Habermas (1990: 251-273) e mais abaixo neste texto.

<sup>28</sup> No contexto anglo-saxónico, por vezes tido como pobre nesta problematização, têm surgido contributos muito válidos. Ver, entre muitos outros, o livro organizado por J. Hassard e M. Parker (1993) e o trabalho de N. Rengger (1995).

No entanto, se a perspectiva de M. Foucault tem servido de inspiração a muitos outros pensadores, o carácter heterodoxo da sua concepção da pesquisa<sup>29</sup> tem sido um obstáculo ao estabelecimento de um vasto programa de investigação inspirado nesta teoria. No entanto, outras linhas de investigação têm sabido aproveitar alguns destes ensinamentos, como será o caso da chamada análise crítica do discurso, impulsionada por Norman Fairclough, ou ainda da teoria do discurso proposta por E. Laclau e C. Mouffe, de que nos aproximamos mais neste trabalho.

Já no caso de Michel Crozier, temos um exemplo de um vasto conjunto de pesquisas que este autor empreendeu, coordenou e inspirou, orientadas sobretudo para uma tentativa de renovação da análise organizacional, onde também é patente um certo pioneirismo ao assumir o carácter difuso e relacional do poder, ainda que com pressupostos algo distintos dos de Foucault. Quando Crozier avança de forma decidida para uma “abordagem funcionalista e estratégica” das organizações (Ansart, 1990: 63-76), antecipa Foucault numa concepção relacional do poder, que todavia não se prolonga à ideia de uma sujeição dos homens.<sup>30</sup>

No primeiro trabalho que o popularizou no meio da sociologia, *Le Phénomène Bureaucratique* (1963), Crozier tem a intuição de que “uma organização não é apenas feita dos direitos e deveres de uma bela máquina burocrática [...]. Ela é um conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes através dos quais os indivíduos [...] procuram maximizar os seus ganhos” (Crozier, 1981: 190). Crozier vai concluir que a organização se burocratiza na medida em que a sua impessoalidade e centralização geram um conjunto de círculos viciosos. Mais

---

<sup>29</sup> Para muitos é incorrecto chamar o seu trabalho de científico, o que de resto não será grave, à luz das teses de Foucault, bastante críticas em relação ao estatuto e papel do conhecimento científico.

<sup>30</sup> As comparações que J. Russ faz entre Foucault e Crozier resultam por isso um pouco forçadas (1994: 204-205).

tarde, vai refinar a sua concepção estratégica, ao escrever juntamente com Erhard Friedberg *L'Acteur et le Système* (1977). Aqui, aparece uma noção de poder mais trabalhada:

«É uma *relação* que, enquanto mediação específica e autónoma dos objectivos divergentes dos actores, está sempre ligada a uma estrutura de jogo: esta estrutura com efeito define a pertinência das fontes de incertezas “naturais” e “artificiais” que aqueles podem controlar. Precisamos pois de nos desembaraçar dessa concepção puramente negativa e repressiva do poder [...] O poder constitui um mecanismo quotidiano da nossa existência social (citado em Russ, 1994: 207).»

A abordagem de Crozier reveste-se igualmente de importância devido às já variadas aplicações que dela foram feitas no campo do poder local. Entre nós, são bastante conhecidos os trabalhos de Jean-Pierre Worms (1966) e de P. Grémion (1976), que tiveram eco em pesquisas como a conduzida por Fernando Ruivo, que precisamente destaca o modo como as administrações locais podem escapar à rigidez do sistema jurídico (Ruivo, 2000: 52-60). Exemplificando melhor, o próprio M. Crozier, em parceria com Jean-Claude Thoenig, na sequência de uma pesquisa conduzida em três “Departamentos” franceses (autarquias de tipo intermédio, de nível inferior ao das regiões), notaram uma grande separação entre os eleitos locais e o resto do aparelho administrativo de que o Estado dispõe nesses Departamentos.<sup>31</sup> No entanto, gera-se uma interdependência e uma espécie de cumplicidade entre os dois grupos, cujo relacionamento não se identifica directamente com as normas previstas nas leis, sendo mesmo bastante confuso. São pois, no caso francês, significativas as diferenças entre os meios rurais (os eleitos locais tendem a perder poder face aos “burocratas”); os meios em que o *maire* acumula o seu cargo com outros a nível regional ou nacional (o que é uma particularidade da administração francesa, conferindo ao líder local

---

<sup>31</sup> M. Crozier e J.-C. Thoenig, “L’importance du système politico-administratif territorial”. Citado em Ansart (1990: 143; 1993: 36).

uma posição privilegiada, podendo mesmo negociar directamente com o governo central); e finalmente o contexto da grande cidade, onde a própria dimensão populacional é potencialmente favorável às posições dos eleitos locais junto dos serviços administrativos locais ou departamentais.

Em jeito de balanço provisório, ressalta a diversidade das perspectivas que tratam o poder local, que procurámos sintetizar em 3 grandes linhas. Se fizermos uma breve retrospectiva do que escrevemos acima, verificamos que existe uma tendência dominante, presente (com peso variável, é certo) nessas 3 linhas: muitos dos autores que focámos mostram, directa ou indirectamente, um especial empenho na procura de um modelo ideal, razoável, para o funcionamento do poder local. Podemos então dizer que a rede de relacionamentos que envolve o poder local tem criado a necessidade dessa pesquisa, recrutando para esse efeito um crescente número de especialistas. Não será por isso totalmente descabido sugerir que entre os aliados de uma estratégia concertada de reforço do poder local (e também regional) se podem encontrar precisamente estes investigadores. Com isto não pretendemos afirmar que o estudo do poder local está irremediavelmente colonizado por essa rede de poderes, mas antes que esta consciência de que o carácter disseminado do poder também gravita por estes domínios da pesquisa científica, acaba por exigir uma redobrada atenção ao investigador.

### 3.2. A formação das identidades e os contextos locais.<sup>32</sup>

O problema que queremos agora explorar pode ser visto como o da construção diferenciada das identidades no contexto do poder local. Esta proposta

pretende dar uma dimensão mais dinâmica a esta vertente da análise do poder local, uma vez que, do ponto de vista empírico, há uma certa tendência para que o estudo da configuração desse poder (sobretudo quando feito com base num modelo ideal, racionalizado) tome como não problemáticas a diversidade de estratégias que são aí mobilizadas e a multiplicidade de consequências que são geradas.

Em certo sentido, este é um ponto de encontro esperado: ao olharmos para o lugar que ocupam as comunidades locais em todo este processo, vemos também serem activadas diferentes identidades e estratégias, activação que mantém uma inevitável proximidade com os discursos e com as práticas dos dirigentes políticos ou dos membros das elites locais em geral. Quer isto dizer que afastamos *a priori* uma qualquer noção *essencialista* de identidade, de modo a procurarmos determinar uma das modalidades específicas da sua construção sócio-dialógica. Neste ponto, é difícil discordar dos argumentos que alguns sociólogos têm avançado, por vezes contrariando também um certo individualismo *psicologista* (ver, e.g., J. Madureira Pinto, 1991). Aquilo que sugerimos é que em cada uma das diferenciações-chave da figura do poder (enquanto racionalização, competição e laboração) estará implícita uma certa representação da forma como as identidades são construídas. Ao destacarmos o pólo mais activo da construção identitária em cada uma dessas figurações do poder, acabamos por valorizar o modo como essa identidade é *ditada*, num primeiro momento, para depois ser apenas *dita*, na medida em que, se são apenas alguns que podem *ditar* a identidade, são efectivamente todos que a *dizem*, que a interpretam. Esta figura da identidade será pois desdobrada em três categorias que podemos estabelecer paralelamente a partir da figura do poder: a identidade

---

<sup>32</sup> Uma primeira versão deste sub-capítulo foi por nós apresentada no IV Congresso Português de Sociologia e também publicada nos Cadernos de Estudos Municipais (Felizes, 1998 e 2000). O texto agora apresentado alarga significativamente as considerações então feitas.

dita pelo Estado, a identidade dita pelas elites e grupos sociais e a identidade dita no quotidiano. Todavia, como veremos, aqui também há fronteiras algo difíceis de definir. Para auxiliar este esforço, vejamos um pouco mais em pormenor a maneira como nos propomos tratar esse complicado conceito de identidade.

### 3.2.1. Um conceito ou uma panaceia?

Nesta reflexão está então presente a ideia de que, tal como sugerem alguns autores, pensar as identidades sociais implica uma certa desconstrução do próprio conceito de identidade. Isto é, implica propor uma leitura que vá além do reconhecimento da presença de diferentes identidades, eventualmente classificáveis, operando em função de uma estrutura social. Este reconhecimento, de cariz mais sincrónico, tem certamente um espaço próprio em muita da pesquisa científico-social, até porque pode revelar aspectos importantes das dinâmicas sociais. Para darmos um exemplo, basta olharmos a elaborada tipologia que M. Chebel nos dá quando refere as estratégias identitárias (1998: 154-168): temos em primeiro lugar a estratégia das identidades concretas (um pouco à imagem dos “ritos de interacção” de E. Goffman); depois a estratégia das identidades fictícias (com exemplos marcantes no modo como por vezes o exilado ou o imigrante fabricam a sua identidade); segue-se a estratégia das identidades míticas (identidade ideal, projectada no futuro ou numa ordem superior) e, finalmente, a estratégia das identidades complexas, que articulam elementos das identidades anteriores, onde Chebel inclui as identidades políticas, dando também como exemplo as estratégias de negociação que fundam as acções concretas nas organizações, na linha da perspectiva de M. Crozier e E. Friedberg.

Este exemplo de tipologia serve para demonstrarmos que esta nossa proposta, mais modesta, de incorporar a questão da produção de identidade



numa análise de discurso, tem um alcance diferente, que em rigor não corresponde ao estudo da identidade como um ponto de partida para estudos centrados noutros fenómenos, nem à utilização desse conceito como instrumento para uma descrição mais fina de uma dada estrutura social. Conforme temos vindo a salientar, mais do que caracterizar identidades, procuramos entender a sua relação com um contexto marcado pela presença de diferentes estratégias e discursos, nos quais a tentativa de criação de identidades políticas homogêneas e não problemáticas tem um lugar próprio, que procuramos detectar e, aqui sim, caracterizar.

Esta breve aproximação a diferentes universos de construção de poder e de identidade, exige pois uma certa capacidade de articulação da plasticidade dos próprios conceitos aqui empregues. Assim, a referência a uma identidade (local), para além de remeter para um espaço geográfico limitado, envolve uma partilha de modos de vida ou de estilos de vida comuns e ainda um contexto de relações sociais que, embora diferenciando cada indivíduo, imprime um quadro comum de atitudes e de valores. Tratando-se sempre de um objecto plural, esta identidade não está todavia a salvo, como vimos, de uma interpretação de cariz essencialista, de uma invocação mais ou menos consciente de um fundamento, de uma comunidade original que se perdeu ou pode perder e que importa recuperar ou preservar. Nas palavras de Moisés Martins:

«Se pensássemos a identidade em termos de natureza e de destino seríamos remetidos para um inexplicável «resíduo» [...] *simbolismo* e *função simbólica* não passariam de uma obscura maneira de dizer a cultura, as raízes, a memória colectiva, pois não disfarçavam o apelo gratuito ao irracional e ao indizível (1996: 18).»

Aqui já nos encontramos num conhecido limiar da dimensão política do próprio conceito de identidade. Como é sabido, o totalitarismo e a xenofobia que têm grassado em importantes partes do nosso mundo contemporâneo, não

deixam de exemplificar tristemente todas as potencialidades deste apelo a uma origem perdida que, está bom de ver para os que nela crêem, não pode ser complexa nem radicalmente conflitual (sobre isto ver, e.g., Faye, 1998).

Por outro lado, também não podemos ignorar o fundo conservador que atravessa o significado desta palavra: a identidade como o que se mantém, o que está fixado. Por isso, somos confrontados com a suspeita que autores como Hannah Arendt nutrem por esse conceito, sobretudo quando o contrapõem aos princípios da liberdade e da igualdade, vistos esses sim como condição para um efectivo exercício da partilha do poder. Neste sentido, uma crítica genealógica do conceito de identidade pode encará-lo como particularmente apto à construção de sujeitos (no sentido foucauldiano da subjectivação e da submissão) para os Estados, em vez de construir “cidadãos para uma república” (Ely, 1997: s.p.). Mas este argumento não nos deve fazer esmorecer nos nossos esforços. Na verdade, se autores como Moisés Martins nos sugerem que a identidade de uma comunidade é factor-chave do desenvolvimento, desde que articule elementos de “resistência, abertura e autenticidade cultural” (1996: 56), aquele outro apelo a uma identidade unitária, muitas vezes etnocentrista e tradicionalista, acaba por fazer parte de um outro “discurso da identidade”.

Como procuramos demonstrar a seguir, esta modalidade discursiva *tradicionalista* estará possivelmente mais próxima dos núcleos tanto do poder central como do poder local, mas também está sujeita a uma condição precária, entrando em concorrência com outros discursos, outros agentes e outras práticas. Daí que tenhamos orientado o nosso trabalho na busca de mais alguns referentes que complementassem as contribuições aqui esboçadas.

Assim, vimos que aquilo que o conceito de identidade tem de mais complexo em si prende-se com o seu carácter construído, ou, dito de outra forma, as identidades, estando em constante reconstrução, pressupõem um processo

sempre presente de identificação. Este processo, na sua dimensão política, traduz-se na presença de um potencial de inovação e de conflito que não pode ser visto como um mecanismo auto-regulador da estrutura social, mas sim como uma “instituição radical” inerente à própria identidade política (Laclau, 1994: 4). Portanto, estamos num campo que recupera a dimensão mais dinâmica da identidade, associando-a à própria génese dos processos de mudança. Note-se que não é nossa intenção anular a vertente mais estável ou a mais individualizada do conceito de identidade. Apenas se trata aqui de reforçar o seu carácter construído, o que do ponto de vista tanto sociológico como psicológico implica não atribuir prioridade a qualquer das vertentes. De resto, aqui mesmo entronca a concepção psicanalítica de uma carência estrutural de identidade, que impele as pessoas a que se identifiquem com algo ou alguém.

Portanto, foi a nossa fuga a uma perspectiva conservadora das identidades que nos conduziu a repensar o lugar desta problemática em toda a pesquisa. Esta reflexão, tal como é aqui apresentada, também pretende demonstrar uma das razões para a existência, neste trabalho, de um efeito de transição de uma problematização multidimensional do poder local para um contexto mais específico (5º capítulo) onde se exploram 3 exemplos do modo como este poder local se apresenta discursivamente enraizado.

### 3.2.2. A identidade dita pelo Estado

Seguramente que, se existem identidades locais, tal não deriva unicamente da existência de instituições políticas locais. No entanto, a relação entre estes dois universos, o político e o identitário, aparece, como já dissemos, como uma das características estruturantes dos discursos *locais*. Antes de mais, a autarquia tem na sua adesão ao *espírito do lugar* uma das suas fontes de

legitimidade: deste modo, afirma-se reiteradamente uma defesa intransigente dos valores locais, dos interesses das populações representadas — este é aliás o princípio presente no texto da Constituição.

De resto, o eleito local que não seja claramente identificado com a população que representa ou quer representar (nomeadamente por ser natural ou residir há muito tempo no concelho), terá certamente dificuldades acrescidas para fazer valer os seus argumentos. Esta é uma antiga questão, sempre recolocada na hora de escolher os candidatos, seja a eleição local ou nacional. E tanto é assim, que já em 1858 Alexandre Herculano escrevia aos eleitores do círculo de Sintra, apelando à “eleição de campanário”, a que eles escolhessem algum “homem bom” da terra, tendo por conseguinte declinado o convite que esses eleitores lhe haviam feito para que ele os representasse na Assembleia em Lisboa.

*Localismos* à parte, o que é certo é que a autarquia local não se limita a representar a população: em certo sentido, confere identidade a essa comunidade. Do mesmo modo que nas regiões do poder central se invoca muitas vezes a *portugalidade* ou o (bom) *povo português*, também no poder local se apela à figura do *bracarense*, do *povoense*, às gentes laboriosas do concelho, à *hospitalidade* das pessoas: a autarquia elabora um discurso que apela a uma unidade, que de certa forma constrói essa unidade e que a torna distinta das outras unidades que lhe são exteriores. Pelo meio, soma-se a isto um efeito subtil, pois essa exaltação das qualidades da população, deixa sempre margem para que possamos pensar que os vizinhos não terão essas qualidades, isto é, que não são *trabalhadores* nem *hospitaleiros*. Deste modo, torna-se invisível a existência de clivagens sociais internas, sendo a conflitualidade normalmente transportada para uma luta pela defesa da comunidade, tendo por adversários entidades mais ou menos difusas, como a burocracia, a insuficiência de recursos, ou ainda certos grupos de interesse, normalmente conotados com a *oposição*.

Note-se que, tal como é dito em vários momentos deste trabalho (e.g., no sub-capítulo 5.1.), esta definição discursiva de um campo de adversários e aliados (que não são apenas indivíduos, mas podem ser entidades difusas como a acima referida burocracia) constitui um elemento fulcral da estruturação de identidades políticas e, por conseguinte, da própria análise de discurso aplicada às questões políticas. Um bom exemplo desta aplicação é o modo como Moisés Martins apresenta o dispositivo inerente ao discurso salazarista, classificado como “ético, eugénico e alético”, desdobrando-se numa série de oposições (e.g., saúde *versus* doença, salvação *versus* perdição), apresentadas esquematicamente em 3 diagramas (Martins, 1990: 67-124).<sup>33</sup>

Esta *evacuação* da conflitualidade interna pode ser também vista como uma das respostas ao problema da “diluição da identidade”, sendo própria de estratégias de defesa tanto de valores e tradições como de projectos de desenvolvimento (Teixeira Fernandes, 1997: 108-9). Portanto, a identidade *dita* pelo Estado dá expressão a uma comunidade, mas uma expressão unitária, uma expressão enquadrada numa identidade social, no sentido em que estas identidades são “englobantes, abarcando a totalidade da comunidade, na sua cultura e nos seus projectos” (T. Fernandes, 1997: 106-7). A este propósito também é frequente a referência a uma conhecida expressão que B. Anderson popularizou, a propósito da constituição das nações: “comunidades imaginadas”. Para além de se imaginar como limitada territorialmente e soberana, a nação imagina-se como uma comunidade, uma “profunda, horizontal camaradagem” (Anderson, 1995: 7). Empregamos aqui o mesmo termo para questionar este projecto de englobamento da comunidade, já que ele tanto pode significar o triunfo (democrático e provisório) de um dado programa político, como pode traduzir o exercício de um poder hegemónico degradado, que não admite contestação. Logo, essa

---

<sup>33</sup> Na conclusão deste trabalho, estas categorias de análise são novamente condensadas em torno de uma oposição entre o “permitido” e o “interdito” (Martins, 1990: 182-186).

comunidade imaginada, seja enquanto lugar onde as identidades se diluem, seja onde elas se confrontam, pode na verdade significar dinâmicas políticas muito diferenciadas.

### 3.2.3. A identidade dita pelas elites e pelos grupos sociais

Quando nos referimos à identidade construída pelo Estado como tendo cariz sobretudo unitário, fazemo-lo tendo em mente o carácter mais fragmentário da identidade construída no contexto de diversos grupos sociais. Este domínio aparece-nos pois como mais diversificado. A este propósito, será mais apropriado falar de identidades colectivas, já que estas traduzem mais directamente a procura de um campo comum que distinga os indivíduos enquanto membros de um dado grupo. No plano discursivo, esta procura de efeitos de distinção tem características muito marcadas, sobretudo quando no plano sociológico há uma certa proximidade entre os indivíduos.

Exemplificando, basta pensarmos no modo como os discursos e agentes associadas aos partidos políticos rivalizam mutuamente: sendo todos os partidos tendencialmente interclassistas (em termos simplistas, basta dizer que, mesmo os actuais partidos do proletariado, já há muito deixaram de excluir a burguesia das suas fileiras), e perseguindo todos interesses últimos similares (principalmente no campo do poder local), a distinção que se opera entre eles situa-se quase sempre no domínio do detalhe, da fidelidade a um líder, da defesa de uma causa específica. Em todo o caso, esse ponto de ancoragem ganha quase sempre uma grande relevância. Um raciocínio similar pode ser aplicado ao modo como se configuram as distinções operadas a partir das práticas culturais numa sociedade de consumo de massas: novamente, aqui assiste-se a um forte efeito de

estratificação induzida por aparentes pormenores como a maneira de vestir, a música que se ouve ou os sítios que se frequenta.

A este mesmo propósito merece consideração o modo como o trabalho feito por A. Gonçalves (1996) retrata as múltiplas estratégias de distinção, passando também pelo evitamento e rebaixamento, que os residentes de dois concelhos minhotos empregam face aos emigrantes, distinções tanto mais evidentes quanto maiores a distância social e a proximidade espacial entre estas duas categorias. Também aqui ressalta uma fragmentação identitária, um conjunto de clivagens, onde se apresenta com maior notoriedade um estrato de “diplomados” (novas classes médias diplomadas), que cultiva uma maior adversidade face aos emigrantes. A este propósito, reforçamos a ideia de que esta visão do emigrante como um Outro permite precisamente reforçar a construção frágil de um Nós, neste caso enquanto membros de uma suposta elite.<sup>34</sup>

Num outro plano, se recuperarmos alguma da ilustração das propostas feitas por Logan e Molotch (as máquinas de crescimento), ou por Stone (os regimes), vemos que o facto de certos grupos sociais estarem mais ligados aos centros de decisão política local vai influenciar não só a identidade desses grupos, mas também o modo como eles se representam. Assim, tratando-se de um regime durável (o que é provável suceder quando há uma sucessiva renovação da eleição de um Presidente de Câmara), acaba por se verificar uma certa indistinção entre o discurso do governo local e o dos grupos que lhe estão mais próximos (por exemplo, alguns empresários locais), nomeadamente ao apoiarem mutuamente os respectivos projectos e objectivos.

Já do lado dos discursos com origem em lugares mais distantes dos centros de decisão do poder local, é frequente a sua construção enquanto

---

<sup>34</sup> Neste estudo há uma significativa menção ao modo como o governo local dirime esta tensão: no caso do concelho de Melgaço, a Câmara faz o apelo à unidade dos melgacenses,

denúncia dos aspectos julgados negativos da actuação desse poder local. Ao accionarem questões como as da corrupção, da incompetência, do desordenamento territorial, da ausência de planeamento, tendem a constituir um quadro crítico que possibilita uma outra forma de construção de identidade e, sobretudo no caso de vigorar um regime democrático pluralista, também uma outra forma de controlo e partilha do poder local. Neste caso, a contradição entre a imagem harmoniosa devolvida pelo discurso unitário do Estado e a imagem fragmentária veiculada por estes grupos sociais (por exemplo, uma elite de agentes culturais) torna-se particularmente polémica, contribuindo para que tenhamos de reconhecer a existência de um fundo de ambiguidade, ou de “indecidibilidade”, para empregar uma conhecida expressão de J. Derrida, no conceito de identidade local.

Convém precisar que este conceito de indecidibilidade também é utilizado no quadro da teoria de discurso de E. Laclau e C. Mouffe. Aqui, ele emprega-se para sobretudo reforçar a inexistência de um fundamento universalmente válido para uma decisão que se toma, portanto, que é possível ser tomada e justificada, ainda que à custa da exclusão de certos argumentos.<sup>35</sup> Por analogia, percebe-se que muitos dos fenómenos sociais têm esta característica de serem indecidíveis, embora a própria sociedade necessite de esconder esse momento “zero” da sua própria fundação. Sobre isto, pode ser útil a consulta da síntese proposta por Torfing (1999: 62-66).

Nesta breve resenha, resta ainda mencionar outros grupos sociais que, não situando a sua esfera de influência tanto ao nível do poder local, podem contudo ter um papel relevante na construção identitária que serve de base a esta

---

nomeadamente mediante o recurso às tradicionais festas de Verão, que neste caso são Festas da Cultura, juntando residentes e emigrantes (Gonçalves, 1996: 265-266).

<sup>35</sup> Isto sucede, por exemplo, quando certos valores como a privacidade ou a defesa de tradições se confrontam com valores de defesa da integridade física: veja-se, por exemplo, o caso de uma hipotética criminalização da prática da circuncisão.



ideia de uma tensão entre uma identidade local *oficial* e uma pluralidade de identidades colectivas. Podemos, neste caso, pensar na influência exercida por grupos ligados à Igreja, ou a actividades recreativas e desportivas. Estes últimos exemplos são particularmente relevantes na medida em que a actuação dos governos locais se pauta normalmente, no caso dos clubes e associações, por uma cautela quase obsessiva com a equidade do apoio (moral e financeiro) concedido, já que a fidelidade *clubística* constitui quase sempre uma fonte de divisões entre os indivíduos, precisamente o que não interessa ao poder local: logo, para o governante local, o *dividir* da velha máxima “dividir para reinar” quer quase sempre dizer *dividir salomonicamente*.

Em suma, esta identidade *dita* pelos diferentes grupos sociais, se partilha com a que é dita pelo Estado a procura da integração e unidade interna de uma comunidade, opera todavia com mais insistência um trabalho de distinção face a um Outro que quase nunca lhe está distante, ou não fosse esse outro da identidade, a alteridade, um seu elemento constitutivo.

#### 3.2.4. A identidade dita no quotidiano

Cabe aqui ainda uma breve referência a este universo identitário mais próximo do quotidiano dos indivíduos. A característica mais relevante desta terceira categoria por nós estabelecida é o facto de se tratar da instância que está na base da própria construção identitária. Trata-se, pois, de um discurso de *fundo* que trabalha as identidades de grupo e a identidade social no seu quotidiano. Por isso, a sua fronteira é pouco nítida. Só se pode entender a existência de um discurso de identidade (seja unitária ou de um grupo social) se tivermos em mente que esse discurso circula e se vai configurando constantemente.

Na nossa perspectiva, será aqui que conceitos como o de classe social ou de estrato social ganham mais relevância. Sendo marcante para a distinção das identidades, a pertença a uma dada classe ou estrato é pertinente não tanto como algo que se possui ou como marca distintiva de um grupo social, mas mais como algo que é permanentemente activado no discurso e nas práticas sociais dos indivíduos. Olhando este problema no contexto da (boa) tradição sociológica, percebemos que estamos a falar de dois conceitos algo distintos. Assim, no caso da classe social, destaca-se o enraizamento das identidades numa estrutura económica que se apresenta de um modo geral mais compartimentada, gerando uma socialização mais diferenciada consoante o lugar ocupado nesta hierarquia. Já no caso do estrato social, ganha algum relevo o modo como a hierarquia económica pode ser articulada com uma posição mais variável no plano dos estatutos sociais ou dos estilos de vida, tornando-se mais evidente, por exemplo, a existência de situações de inconsistência desses estatutos.<sup>36</sup> Em consequência, ao falar-se de diferentes estratégias da identidade, está-se a encarar esta dimensão mais dúctil das estruturas sociais, com uma perspectiva mais sensível a estas variantes, a uma certa margem de liberdade que o peso da estrutura sócio-económica não impede de se expressar. Contudo, interessa também perceber em que sentido é que se pode assinalar a presença de uma dimensão política nesta identidade que vamos dialogicamente construindo.

Para além de um argumento lógico, que se prende com a existência de um efeito de poder inerente a qualquer relação social, e por inerência a qualquer construção identitária, parece ser em contextos como o do poder local que melhor se pode detectar a presença de estratégias políticas tendencialmente dirigidas a uma construção de identidades.

---

<sup>36</sup> Sobre esta diferença entre classe e estrato, bem como sobre o modo como a análise de estratificação social pode escapar às armadilhas funcionalistas, ver J. Ferreira de Almeida (1986:

Recorrendo ao exemplo de um estudo conduzido por Filomena Silvano, vemos que um território “difícil”, “em risco de fragmentação” (Silvano, 1997: 47-73) como é o caso de Guimarães (fragmentação que se confirmou algum tempo após a realização desta pesquisa), exigia uma afirmação da sua unidade. No dizer do representante político máximo da comunidade vimaranense: “Guimarães é assim [...] a zona que todos os vimaranenses querem, e que todos os vimaranenses amam, pois é o coração da nossa comunidade” (*idem*: 52). Mais adiante, é desvalorizada a pretensão separatista de Vizela: “É que Vizela, Lordelo e Moreira de Cónegos são populações, apresentam-se como um conjunto de populações que não estão nada vocacionadas, nem interessadas, em aderir à pretensão do concelho de Vizela” (*idem*: 65). Já a contestação por parte dos habitantes de Vizela, procurando simultaneamente criar um “novo espaço de inclusão” (*idem*: 75-108), tinha argumentos diferentes: “Estamos desligados dos outros por natureza. É por isso que a nossa aspiração tem justificação” (*idem*: 82). Não é difícil perceber nesta argumentação a presença de todo um trabalho quotidiano de afirmação de uma unidade territorial e social, que no caso de Vizela entra em rota de colisão com a projecção identitária que o representante de Guimarães veicula. Comparando os excertos, ressalta o pouco que podia fazer o apelo ao coração ou a uma certa razão colectiva, protagonizado pelos dirigentes de Guimarães, perante o forte apelo independentista à natureza, ao *sangue*, que norteou muita da reivindicação vizelense. A própria memória do trabalho duro que marca a vida de muitos vizelenses associou-se à luta pela reivindicação, de tal modo que um dos habitantes chega a dizer que essa luta “está no sangue, está no corpo das pessoas” (*idem*: 99).

Um último exemplo, desta vez retirado doutro contexto, permite corroborar esta nossa ideia de uma identidade cuja construção obedece a um

---

45-75). Mais recentemente, outros autores têm elaborado propostas de articulação entre os dois conceitos, como é o caso do norte-americano E. O. Wright e, entre nós, de M. Carlos Silva.

trabalho permanente e que terá mais que ver com uma *política* do que com uma *razão*. Um dos trabalhos mais conhecidos da socióloga norte-americana Sharon Zukin é o que esta autora publicou em 1991 (Zukin, 1993), onde se inclui uma análise da paisagem arquitectónica dos parques de diversões da empresa Walt Disney (Disney World). Citamos apenas uma passagem, que mostra em parte o sentido da evolução deste conceito de lazer:

«Demorou quarenta anos o aperfeiçoamento desta paisagem imaginária. Desde as duas feiras mundiais de 1893 [Chicago] e 1939 [Nova Iorque], a arquitectura de fantasia para o lazer de massas evoluiu firmemente em direcção a um consumo visual utópico, com fortes temas de mobilidade, populismo e controlo social. Mas foi o Disney World que abstraiu o desejo de segurança das bases e o projectou numa paisagem coerente de poder corporativo. Sem surpresa, a maioria dos visitantes do Disney World são oriundos das classes médias-altas, mais patrões do que trabalhadores, e brancos» (Zukin, 1993: 232).

Resta acrescentar que, talvez com a excepção do parque existente nas imediações de Paris, todo este empreendimento de fantasia tem tido bastante sucesso (de tal modo que inclusivamente será em breve alargado a um outro continente, dado que está projectada a construção de mais um parque em Hong-Kong), o que nos faz retornar ao nosso conceito de uma “comunidade imaginada”. O que se pode retirar daqui é uma forte imbricação entre este imaginário e o modo como ele é gerido por uma grande indústria de lazer, que propõe como principal produto a utopia, servida em doses maciças de realismo que se apoia numa arquitectura própria. Ora, não será preciso forçar muito a comparação para se entender que alguns dos mecanismos que subjazem à construção de identidades no contexto do poder local também passam por esta fabricação de modelos ideais.

Um último exemplo da presença por vezes discreta de um complexo trabalho de moldagem identitária pode ser encontrado numa das passagens do já citado trabalho de F. Ruivo, onde este autor reflecte sobre a forma como as

identidades são geridas no contexto local, separando três “registos”, ou contextos: o contexto do território local, o da acção municipal e o da acção política, ou “identidade política” (Ruivo, 2000: 182-200). Ao serem aqui enunciadas algumas vertentes da actuação de diversos agentes, com destaque para os Presidentes de Câmara, ressalta a relevância que assume a questão das identidades neste quadro. Diz-nos F. Ruivo:

«Efectivamente, como vimos, todos os tipos dessas estratégias visam inscrever indelevelmente a figura do presidente ou candidato no universo das identidades locais, torná-la um ponto de referência obrigatória, um marco simbólico. Tal facto é recorrente, quer analisemos a mobilização da memória local em relação a uma tática para o futuro, quer examinemos o processo comunicacional com os munícipes, os rituais de perenização política em torno da apresentação-valorização das acções ou a gestão do carácter difuso do registo político» (2000: 193).

O que queremos extrair desta reflexão não é tanto a pluralidade de estratégias que o exercício do poder local mobiliza (as quais têm uma dimensão informal que F. Ruivo procura examinar exhaustivamente), mas mais o carácter deliberado da forma como um elemento tão difuso como as identidades (sejam pessoais, políticas ou colectivas) é efectivamente gerido, governado, num trabalho que tem um carácter permanente. Mas é um trabalho que envolve, destacamos nós, uma circularidade que afecta tanto o dirigente como a comunidade local.

Em suma, será pois o modo como se enunciam e se mobilizam as identidades, esta dimensão mais discursiva, a que melhor se adapta a uma reflexão que envolva igualmente o contexto do poder local. Isto porque também assumimos que, ao darmos conta das formas como as identidades são *pensadas* e *ditas*, estamos a mostrar que existe um trabalho de permanente construção das identidades, trabalho que no contexto local vai ter contornos políticos específicos.

Estas observações também introduzem de modo incisivo a questão da hegemonia, pois no campo político qualquer contexto discursivo tende a ser

sobretudo direccionado para uma busca de hegemonia, isto é, em cada uma das modalidades identitárias tende a constituir-se um quadro de disputas de carácter discursivo que procura, mais do que o entendimento mútuo, a consolidação de uma hegemonia. Mas, insistimos, *procura* a consolidação de uma hegemonia. Esta procura, evidentemente, enfrenta obstáculos e mesmo aporias. No ponto seguinte tentamos dar conta disto.

### 3.3. A tensão discursiva e a luta pela hegemonia

Neste ponto propomos uma perspectiva já um pouco mais distante dos contextos do poder local, mas que não deixa de os informar. Ao operarmos uma articulação entre o conceito de discurso e as instâncias que lhes podem opor uma certa resistência (no caso, o indivíduo e a própria estrutura social), percebemos que também podemos tomar esta articulação como presente nas formas de perspectivar o poder e a identidade. Assim, no caso da análise tripartida do poder enquanto racionalização, competição e laboração, teríamos algo como o peso da estrutura social que limita e obriga o enunciado unitário e racionalista por parte do núcleo do poder local, a par com as resistências que isso pode gerar, e a par com os modos diferenciados de entendimento do discurso veiculado. Portanto, esta configuração tripartida também se apresenta como fruto de uma tensão entre outra tríade que opera num plano mais vasto: discurso, estrutura e resistência.

Parece pois viável introduzir aqui uma outra sistematização de perspectivas que dê conta da tensão que coloca a instância discursiva face às instâncias mais *tradicionais* da estrutura social e da prática social, por um lado, e da resistência, da contestação a essa ordem imposta pela estrutura ou pelo discurso dominante, por outro. Este quadro teórico tende assim a perspectivar a existência de três polaridades (estrutura, discurso e resistência) que convocam o

investigador a procurar em contextos sociais concretos os modos de articulação dessas polaridades, uma vez que as tradições teóricas que as fundamentam encerram em si múltiplas potencialidades e estão entre alguns dos desenvolvimentos mais importantes no quadro do pensamento social. Mas como falamos de uma tensão, é normal que se identifiquem alguns limites das diferentes abordagens, ora centradas na acção individual, ora no peso da estrutura social ou ainda na *força* do discurso.

Sistematizando um pouco, em primeiro lugar, nunca é de mais referir a impossibilidade de pensar o social sem referência a uma dimensão estrutural, por vezes omitida quando se centra a análise a nível da produção e circulação dos discursos ou mesmo quando apenas atendemos ao significado imediato das acções individuais ou das tácticas usadas para contornar as mais diversas determinações. Depois, devemos atender à persistência de um obstáculo estruturalista, presente sempre que a análise retira espaço à autonomia da acção do indivíduo ou à especificidade do discurso. Por fim, ocorre por vezes aquilo que podemos chamar de hipervalorização da instância discursiva, pouco dada a entender o peso que pode ter precisamente o contexto mais estrutural ou ainda as particularidades inerentes aos modos de “negociação” e adaptação dos discursos vigentes.

Para que esta sistematização ganhe alguma *espessura*, importa ter em conta um vasto conjunto de referências teóricas, que constituem boa parte do que de melhor se tem feito no campo das ciências sociais. Ao percorrermos algumas das perspectivas que julgamos relevantes neste quadro não deixamos de fazer algumas escolhas e mesmo simplificações algo excessivas, mas temos esperança de que o cenário global em que apostamos cumpra os seus objectivos.

Temos então de reconhecer que a problemática do discurso entrou em força no domínio das ciências sociais a partir sobretudo da década de 80 do século

passado. Não será demasiado abusivo notar que esta entrada tem um percurso algo atribulado, correspondendo a uma espécie de emigração de correntes e pensamentos com origem sobretudo nos meios académicos parisienses (R. Barthes, M. Foucault, J.-F. Lyotard, J. Baudrillard, J. Derrida, entre outros), que encontraram grande eco nas agora dominantes escolas anglo-americanas, mas cuja *tradução* representou em muitos casos uma pequena *traição*, sobretudo quando pelo caminho se foram perdendo alguns referenciais críticos importantes. Exemplos desta tendência são os estudos organizacionais, que embora tenham em autores como R. Cooper e G. Burrell uma boa fonte de inspiração (e.g. Cooper e Burrell, 1988), acabam por conhecer inúmeros desenvolvimentos que lhes deram uma reputação duvidosa, próxima da anarquia teórica e metodológica.

Este novo centramento no discurso conduziu todavia, segundo alguns críticos, a uma espécie de impasse, na medida em que a abordagem da construção discursiva da realidade e das identidades tendeu a afastar-se rapidamente das problemáticas da exploração, da dominação, do agravamento de desigualdades, que são efectivamente um dos patrimónios mais valiosos das ciências sociais. Assim, mais recentemente autores como M. Parker (1995), M. Reed (1998) ou ainda J. Hassard, R. Holliday e H. Willmott (2000) e mesmo S. Zizek (1990), vão referindo ora a indiferença face a questões éticas, ora a desconsideração da importância das estruturas sociais, ora a importância do próprio corpo físico ou ainda o carácter fugidio da própria linguagem. Serve isto para mostrar que, na verdade e tal como referimos acima, esta ideia de uma construção discursiva da realidade e das identidades tem os seus limites, isto é, tende a confrontar-se com a existência, por um lado, de uma efectiva resistência ao próprio discurso por parte dos agentes e, por outro, com um universo estruturado de relações sociais que constituem o contexto em que os próprios discursos operam.

Vale pois perguntar quais serão os limites do discurso. Ainda que correndo o risco de menosprezar inúmeros contributos mais ou menos recentes



para a consolidação daquilo que chamamos de análise de discurso, seguimos um pouco a sugestão de A. Spicer e P. Fleming (2001)<sup>37</sup> para dar conta, em primeiro lugar, de inúmeros afloramentos dessa espécie de mal-estar que se apodera daqueles (entre os quais nos incluímos) que duvidam da ideia de que existe uma organização coerente das racionalizações e práticas discursivas dos agentes, coerência que naturalmente se alargaria a uma prática social harmonizada com essas *pautas* discursivas.

### 3.3.1. O indivíduo que desafia o discurso

Esta primeira fórmula, colocando o indivíduo face ao discurso, é-nos sugerida por diversas teorizações, das quais destacaremos alguns elementos. Assim, um autor como Tim Newton demonstra, tendo como pano de fundo a perspectiva de M. Foucault, que muita da análise de discurso torna difícil «entender de que modo indivíduos activos “fazem a diferença” ao “jogarem” com as práticas discursivas”» (1998: 425). Ao limitar o problema da acção como um mero efeito do discurso, este tipo de análise limita a sua própria possibilidade de entender de que forma os discursos são utilizados ou “jogados” e de que forma as pessoas activamente negociam as contradições que existem nas suas vidas.

Por outro lado, o próprio conceito de resistência tem vindo a ser explorado por vários autores, no sentido de criticar uma leitura determinista do discurso do poder, que mais não faria do que eliminar o cidadão *recalcitrante*. Portanto, vale dizer, retomando o conhecido argumento de Foucault, que o discurso não apenas constitui os sujeitos, mas também é frequentemente

---

<sup>37</sup> Esta sistematização, embora aplicada aos estudos organizacionais, foi-nos sugerida a partir da leitura de um texto que estes autores, da Universidade de Melbourne, apresentaram numa conferência sobre estudos críticos de gestão, que teve lugar em Manchester em 2001 (Spicer e Fleming, 2001).

contestado e mesmo transformado em algo que não corresponde exactamente aos interesses dos que se encontram nas posições dominantes.

Nesta linha podemos situar um conjunto de contributos algo diversificados, tais como o de Michel de Certeau, ao referir o micro-domínio das “táticas” que usamos para lidar com as adversidades (1980): aqui, temos de estar atentos às formas como os indivíduos manipulam os discursos, e não apenas à forma como o discurso é produzido. Também G. Deleuze, ao recorrer ao conceito de “repetição”, associado ao de “diferença” (2001), sugere que invertamos de certa forma os termos do problema, já que a repetição é, “não o retorno do mesmo mas antes a produção da mesmidade através do retorno do que difere” (Patton, 2000: 35). Portanto, somos aconselhados a pensar num universo de multiplicidades, virtualidades, diferenças, onde surgem algumas instâncias de regularização, algumas linhas que limitam as possibilidades, neste caso, algumas linhas que estruturam um “discurso” que todavia tende sempre para uma espécie de estado caótico ou indecidível.

No entanto, daremos neste ponto um pouco mais de destaque ao talvez menos conhecido contributo de Judith Butler, que sublinha as múltiplas formas sob as quais interpretamos e “desempenhamos” as estruturas sociais. Esta autora, notabilizada pelo seu trabalho sobre as contingências associadas à definição do género (Butler, 1989) desenvolve o conceito de “performatividade”, para mostrar, neste caso, que um qualquer discurso apenas ganha materialidade através da produção e reprodução de “textos”. Neste conceito de texto cabem logicamente os textos escritos, mas também cabe o *texto* produzido e reproduzido na prática social (o que alguns autores apelidam de “texto social”).

Ora, o que torna a performatividade em Butler mais densa do que, por exemplo, a que é enquadrada na teoria dos “actos de fala” de J. Austin<sup>38</sup>, é o facto de se centrar num nível de análise onde se postula que a nossa própria interioridade é um efeito e uma função de um discurso. Portanto, os nossos actos e gestos, as nossas aspirações criam uma ilusão de corpo autónomo e de vontade própria discursivamente mantida. No caso da definição do género, Butler refere que tal ilusão serve um propósito genérico de regulação da sexualidade no quadro de uma heterossexualidade reprodutiva:

«O desempenho do género cria a ilusão de uma substancialidade anterior – um eu que no seu núcleo possui um género – e constrói os efeitos do ritual performativo do género como emanações necessárias ou consequências causais dessa substância anterior (Butler, 2000a: 29).»

Mas a performatividade tem igualmente uma dimensão de recusa, associada precisamente ao que nos leva a incluir esta referência teórica neste contexto. Assim, trata-se aqui segundo Butler de mostrar que, ainda no caso da sexualidade, as bases sociais de actuação do Estado se tornam mais complexas e menos unitárias do que o que faz supor o discurso corrente sobre a família, pois verificam-se novas tendências de organização das famílias, escapando aos padrões tradicionais. Neste sentido, a performatividade, o desempenho dos indivíduos deveria originar uma espécie de crise do discurso corrente, agora reconhecendo esse padrão tradicional como um entre vários que podem de facto organizar a vida sexual humana (2000b: 177). Mas talvez deva ficar aqui registado o alcance geral deste conceito de performatividade, situado entre os domínios do “dizível” e do “indizível”, podendo também ser entendido como uma “tradução”, tal como nos assevera Butler:

---

<sup>38</sup> Referimo-nos ao seu trabalho de 1962, “How to Do Things with Words”, que se tornou um clássico para a análise de discurso.

“Na verdade, a tarefa não é a de assimilar o indizível ao domínio do que pode ser dito, no sentido de o alojar aí, dentro das normas existentes de dominação, mas antes de quebrar a confiança da dominação, de mostrar quão equívocas se revelam as suas aspirações à universalidade e, a partir desse equívoco, acompanhar o colapso do seu regime, uma abertura para versões alternativas dessa universalidade que são forjadas a partir do trabalho de tradução em si mesmo” (2000b: 179).

Notemos, para encerrar esta breve digressão, que se anuncia aqui a procura uma alternativa ora teórica, ora discursiva, ora política, a um quadro hegemónico centrado nomeadamente na figura do Estado. Mas quando nos referimos a um quadro hegemónico, não podemos ficar com uma noção estática do conceito. Por isso devemos frisar, citando Stuart Hall, que esta hegemonia “é construída através de um complexo processo de luta” (1988: 53).<sup>39</sup> Não podendo ser construída de uma vez por todas, a hegemonia há-de ser, tal como procuraremos demonstrar, continuamente renovada e reactualizada, o que a torna uma instância sujeita a desafios e transformações.

Portanto, o que para muitos críticos corresponde a uma pouco original procura de um mundo mais humano, tem na realidade estimulado um importante diálogo que se posiciona no sentido de repensar a política, sobretudo a dita política “da Esquerda”. Se relembrarmos o nosso ponto de partida, a ideia de que o discurso não é meramente internalizado mas sempre *negociado*, vemos que o que não é propriamente uma novidade para a teoria social pode ser visto como algo que efectivamente constitui um novo quadro de pensamento social e político. Será uma surpresa?

---

<sup>39</sup> Trazemos aqui este autor não apenas por ser claro no seu argumento, mas também para referir que S. Hall é sobretudo conhecido por ter desenvolvido uma das análises mais acutilantes sobre o discurso político dominante no Reino Unido à altura dos governos de Margaret Thatcher. Veja-se o livro que ele editou com M. Jacques (Hall e Jacques, 1983).

### 3.3.2. A estruturação do discurso

Nas linhas anteriores foi mencionado o contributo de Michel Foucault neste campo, sem todavia se destacar a sua própria posição pioneira face à forma de pensar o discurso. Convém pois referir que a questão do poder, aflorada anteriormente, surge em Foucault directamente associada à questão do discurso, ou mais concretamente, à questão de saber quais os modos específicos de manifestação do poder. Olhando uma passagem do seu livro *A Arqueologia do Saber*, onde ele se demarca das análises mais formais do discurso, anuncia-se qual a tarefa a realizar:

«Tarefa que consiste em não — não mais — tratar os discursos como conjuntos de signos (de elementos significantes reenviando para conteúdos ou representações) mas como práticas que formam sistematicamente os objectos de que falam. Claro que os discursos são feitos de signos; mas o que eles fazem é mais do que utilizar esses signos para designar coisas. É esse *mais* que os torna irredutíveis à língua ou à palavra. É esse «mais» que devemos fazer aparecer e que devemos descrever. (1969: 66-67)»

Sabendo nós que este “mais” significa em grande medida, para a civilização ocidental, a produção de uma verdade que se articula com o poder numa relação em que ora somos o seu sujeito ora o seu objecto, percebemos por que motivos as propostas de Foucault mantêm a sua centralidade.

Insistimos neste ponto para referir a forma como por vezes a teoria de Foucault é criticada, crítica que remete para a relação entre as estruturas sociais e os próprios discursos. Claro que podemos encontrar no pensamento de Foucault alguns indícios de valorização de uma perspectiva *táctica e localizada* do poder, o que pode relegar para um segundo plano o quadro institucional mais estável onde ocorrem estas *negociações*. Se entendermos como fazendo parte desse quadro institucional fenómenos como as relações de mercado, o poder do Estado, ou

mesmo as relações de parentesco, entre outras, podemos efectivamente tomar alguma da análise de discurso (que não necessariamente a sugerida por Foucault) como tendencialmente reificadora das estruturas sociais engendradas pelo capitalismo.<sup>40</sup> Por isso contam-se entre os críticos de Foucault alguns dos autores mais reputados da corrente pós-marxista. Vejamos o que nos diz Boaventura de Sousa Santos a este propósito:

«A tendência foucaultiana para homogeneizar as diferentes formas de poder sob o conceito-chave do poder disciplinar, para se furtar à formulação de critérios que permitam hierarquizá-las e para ver em todas as tentativas de resistência a emergência insidiosa de novos poderes contra os quais é preciso organizar novas resistências, acaba por conduzir a uma concepção panóptica do panóptico benthamiano, ou seja, a uma concepção da opressão onde não é possível pensar a emancipação. (1994: 213)»

Não sendo o objectivo desta argumentação recensar o estado do debate acerca da teoria de Foucault, mas tão-somente salientar alguns pontos em que surge uma certa dúvida quanto ao lugar que ocupa aí a instância discursiva, face à instância estrutural mais ampla, sempre podemos notar que não foi por acaso que Foucault se procurou demarcar das posições estruturalistas tradicionais, como a de Lévi-Strauss. Ele próprio nos faz notar, na parte conclusiva d'*A Arqueologia do Saber*, que não utilizou uma única vez o termo estrutura no seu livro *As Palavras e as Coisas* (publicado 3 anos antes).

Mas podemos tentar entender de modo mais ilustrado o que aqui estaria em causa, através da verificação de alguns possíveis efeitos desta espécie de deriva “hiperdiscursiva”: tais efeitos mostram-se algo curiosos em análises que se pretendem rigorosas na sua metodologia mas que se pautam por um certo

---

<sup>40</sup> Excluimos deste debate algumas das apreciações mais duvidosas sobre o pensamento de M. Foucault, que chegaram a identificá-lo com posições obscurantistas e anti-democráticas (uma espécie de profeta da desgraça, envolvido num plano para destruir duas das conquistas mais importantes do nosso tempo: a ciência e a democracia). Para um balanço geral que afasta estes extremismos, a leitura do pequeno texto de F. Évrard pode ser útil (1995: 109-119).

empirismo. Uma boa explicação pode ser encontrada num texto de J. Blommaert, citado por Spicer e Fleming (2001):

«Em muito dos trabalhos da Análise Crítica do Discurso, afirmações feitas “a priori” sobre as relações de poder são usadas como perspectivas sobre o discurso (e.g. “o poder é mau”, “os políticos são manipuladores”, “os *media* são máquinas de reprodução das ideologias”), sendo os conceitos e as categorias teórico-sociais usadas de forma auto-evidente e apressada (e.g. “poder”, “instituições” [...]). Isto conduz a modelos demasiado simplificados de estrutura social e de padrões de acção — os políticos sempre e de modo intencional manipulam o seu eleitorado, os médicos são sempre e por definição o elemento mais forte na relação com os pacientes, etc. — que são depois projectados nas exemplificações de discursos. As relações de poder são frequentemente pré-definidas e depois confirmadas por características do discurso. (2001: 15)»

Nesta linha, relembramos o que foi dito acima sobre a forma por vezes anárquica que a dita análise do discurso tende a assumir. De facto, pensar esta análise como um método milagroso que nos vai restituir o lado escondido da realidade, que inclusivamente se pode substituir ao trabalho teórico mais amplo sobre o próprio objecto de análise, tende a produzir este resultado enganador em que as nossas hipóteses são sempre confirmadas.

No nosso entendimento, estas situações em que a análise do discurso parece patinar sobre os objectos sem conseguir penetrá-los, remetem para uma outra dificuldade, um obstáculo ou uma aporia que muitos críticos verificam existir mesmo nas elaborações sofisticadas de M. Foucault. Como é sabido, a dita análise genealógica procura prolongar a própria arqueologia. Nas palavras de M. Morey, passa-se de um procedimento descritivo para um procedimento explicativo:

«[A] genealogia tenta, recorrendo à noção de “relações de poder” explicar o que a arqueologia devia contentar-se em descrever. Isto é: por que razões tal regime de saber se

desenvolve em tal direcção e segundo tais objectivos e não de outra forma possível. (1991: 15)»

A questão que se levanta constitui aquela que parece ser a crítica mais consistente ao empreendimento de Foucault: será possível fazer este trabalho explicativo como se se estivesse num lugar fora da própria história, pretendendo uma validade universal para os resultados obtidos? A este propósito é bastante conhecida a apreciação que J. Habermas produziu há já alguns anos (embora sem dar a Foucault a hipótese de replicar...), onde se detectam estas “aporias” a que aludimos:

«Foucault não pode tratar de maneira satisfatória os problemas recorrentes que lhe são postos pela abordagem interpretativa do domínio do objecto, pela contestação auto-referencial às pretensões universais à validade e por uma justificação normativa para a crítica (...). Esta supressão de conceitos fundamentais (...) sobrecarrega as investigações empíricas de problemas que, pelo menos desta vez, Foucault não trata expressamente. (1990: 268)»

O que acabámos de expor dá-nos uma primeira aproximação à forma como o discurso encontra os seus limites tanto ao nível da sua interiorização que gera diferenças de entendimento e mesmo resistência, como ao nível dos contextos sociais em que opera. A estes limites, quando mal geridos, soma-se pois o risco de um incorrecto posicionamento face ao objecto empírico, sobretudo quando o seu exame intensivo faz perder de vista o constrangimento que ora é imposto pelas estruturas sociais mais ou menos próximas do *local* sob escrutínio, ora é imposto pela noção de que, qualquer que seja a perspectiva adoptada, haverá sempre um défice de validade da pesquisa.

O que propomos a seguir é uma tentativa de resposta articulada e prudente ao problema que se levantou, através sobretudo da consideração de um contexto político que, sendo nuclear na análise do discurso, surge marcado pela



construção identitária que lhe subjaz e pela sua orientação no sentido de um domínio hegemónico.

### 3.3.3. O objectivo hegemónico

A título exemplificativo das potencialidades que estas perspectivas oferecem a um trabalho como o que temos em mãos, vale a pena referir a forma como Ernesto Laclau e Chantal Mouffe concebem a dimensão política no quadro de uma análise do discurso: segundo a sua perspectiva, os discursos são historicamente contingentes e politicamente construídos. Se, de acordo com o que nos dizem autores como Richard Rorty e Jacques Derrida, as identidades também são historicamente contingentes (Rorty) e nunca inteiramente constituídas, por dependerem de algo que lhes é exterior (Derrida), então como é possível a própria ideia de identidade, e, por inerência, a ideia de discurso? O que Laclau e Mouffe nos dizem é que temos de atribuir a primazia às próprias práticas políticas na constituição das identidades. Será pois através da definição de fronteiras políticas e da construção de antagonismos entre “amigos” e “inimigos” que os discursos adquirem a sua identidade (Howarth, 1995: 121-122).

Ainda um outro exemplo, em jeito de nota: o esloveno Slavoj Zizek é considerado o grande divulgador de uma análise política sobretudo baseada na psicanálise de J. Lacan e que procura introduzir aí a figura do sujeito sem conotações essencialistas. Num dos seus textos recentes, este autor mostra-nos como pode ser enganadora uma atitude deliberada de distanciamento ideológico, nomeadamente quando criticamos uma instituição de que fazemos parte (como por exemplo a instituição militar), ou mesmo, podemos acrescentar, uma determinada liderança política. Assim, a identificação ideológica exerce uma verdadeira influência sobre nós precisamente quando mantemos uma percepção

de que não somos totalmente idênticos a ela, de que existe um ser humano rico por detrás dela. O argumento de que “nem tudo é ideologia, por trás da máscara ideológica, sou também um ser humano” constitui a própria forma da ideologia, da sua eficiência prática (Zizek, 1996: 82).

A articulação deste contexto de análise e crítica do discurso e das identidades políticas, juntamente com outras referências por nós já exploradas, tendo em vista o objecto do poder local, tende deste modo a constituir o contexto teórico mais específico deste trabalho.

Por isso, um dos conceitos-chave da teorização proposta por Laclau e Mouffe tem quanto a nós uma aplicabilidade muito prometedora nesta pesquisa. Falamos aqui da ideia de hegemonia, que de forma sumária remete para a prevalência de um determinado projecto ou força política na determinação das regras e significados presentes numa dada formação social, implicando logicamente a identificação da comunidade com esse projecto.

Por um lado, importa referir que esta relação hegemónica é primeiramente percebida pelos nossos autores como derivada da existência de “significantes vazios”, que em termos simplistas fazem a mediação entre um sistema de significados e o que lhe é exterior (e aqui estamos nos domínios do estruturalismo linguístico). Assim, a relação hegemónica ocorre quando um determinado conteúdo ou projecto político se torna o significante de uma “plenitude comunitária ausente” (Laclau, 1996a: 42). Ora, se em certos momentos da nossa história recente, terão sido significantes como a *ordem* ou a *revolução* a suscitar essa função hegemónica, sabemos que os projectos políticos que se conseguiram impor (detendo a hegemonia do preenchimento dessa plenitude ausente), foram os mais diversos, o que remete para essa ideia de que qualquer relação hegemónica é atravessada pela instabilidade, até porque a sua própria constituição é ambígua.

Podemos então dizer que o facto de lidarmos com sociedades dinâmicas, torna a identificação com os projectos dos governantes precária e reversível, o que se traduz pela co-presença de diferentes projectos que tentam hegemonizar os significantes vazios da comunidade ausente. Deste modo, a ideia de democracia não é incompatível com a ideia da relação hegemónica, sobretudo a partir do momento em se reconhece a natureza constitutiva destes “vazios” e que se procura institucionalizá-los politicamente (Laclau, 1996a: 45-46).

Mas, por outro lado, não podemos deixar de questionar o poder local a partir da referida precariedade da identificação entre a comunidade e os projectos dos governantes: é bem possível que a coexistência de projectos políticos centrados no governo local com outros centrados a nível supra-local, ou mesmo em outras redes de um poder mais disseminado, acabe em certos casos por recentrar as relações hegemónicas fora do âmbito restrito da relação entre a comunidade local e os eleitos locais.

Visto nestes termos, este mesmo parece ser um dos motivos pelos quais o uso da expressão “poder local” suscita um consenso generalizado, já que permite a sua articulação em diferentes contextos e sugere (pelo menos a nosso ver) uma subtil oscilação da sua imagem entre um poder forte e fraco. O poder, uma vez *localizado*, parece perder parte da sua força, mas torna-se simultaneamente mais visível e é em muitos casos percebido como mais forte, porque mais próximo. Esta é uma das razões que fundam a nossa suspeita, que procuramos articular de diversos modos ao longo deste trabalho, quanto a uma concepção deste poder local com um poder unicamente periférico ou marginal.

### 3.4. O objectivo do desenvolvimento: os caminhos da consolidação de um poder local... precário<sup>41</sup>

Mencionámos atrás a importância que, no plano do discurso e das identidades políticas, tiveram entre nós os termos (significantes) *ordem* e *revolução*. Eles serviram para definir campos bem demarcados de adversários e aliados, sobretudo no período conturbado após Abril de 1974. No quadro actual, sobretudo após a consolidação do regime democrático e na sequência da integração de Portugal nas Comunidades Europeias, assumiu bastante relevância a *estabilidade*. Mas o significante que talvez se mantenha há mais tempo numa posição de destaque no nosso quadro político-discursivo é o *desenvolvimento*. De facto, “desenvolver” já era assumido como um dos 3 “dês”, os desígnios da Revolução de Abril (a par da democratização e da descolonização). Sabemos também que esta questão tem sido objecto de renovado interesse no contexto das ciências sociais, com natural destaque para a Economia e para a Sociologia. Quisemos por isso destacar aqui alguns dos parâmetros que têm informado este debate acerca do desenvolvimento, transportando-o para o plano local e, mais especificamente, para o plano da construção de um projecto político (hegemónico) de comunidade.

A questão do desenvolvimento é, para o cientista social, um daqueles temas típicos em que se cruzam múltiplos valores e interesses, dando origem a um cenário em que o investigador e os outros intervenientes no problema, os interlocutores e decisores situados a diferentes níveis, embora pareçam estar em sintonia, podem efectivamente não partilhar os mesmos valores ou mesmo “não

---

<sup>41</sup> Este sub-capítulo parte de uma reflexão acerca das possibilidades de se projectar o desenvolvimento a partir de um trabalho de refinamento de algumas das teorias neo-marxistas, que empreendemos em conjunto com Manuel Carlos Silva (Felizes e Silva, 2000/01). Todavia, só em certas passagens é que os dois textos se aproximam, diferindo no alcance de algum do diagnóstico e das conclusões que são avançadas, dada a diferença dos contextos em que estão inseridos.

falar a mesma língua”. Isto sucede porque, ao analisarmos muitos dos discursos (pelo menos os que mais circulam) sobre o desenvolvimento, reparamos que existe uma definição recorrente de objectivos dados como consensuais, seja para conservar determinados valores, seja para concretizar determinadas iniciativas que implicam mudanças sociais. Em tais discursos, o lugar do desenvolvimento ou, numa versão mais actualizada, do desenvolvimento *sustentável*, tende a adquirir uma importância similar à que têm outros termos como a *democracia*, a *justiça social*, a *participação* ou a *liberdade*.<sup>42</sup>

Tal como enunciámos atrás, a propósito da concepção de um poder enquanto racionalização ou do objectivo hegemónico do discurso político, também aqui se assiste a um efeito semelhante, ao nível da procura de um modelo consensual de identidade e de actuação política. Recuperando a terminologia de Laclau, estamos efectivamente perante “significantes vazios”, que são bem mais do que palavras de um *discurso vazio de significado*. Como dissemos atrás, eles são parte integrante de um qualquer projecto político, são condição do seu eventual sucesso, já que esse projecto aspira a incorporar, traduzir e fixar esses significantes, com o objectivo de os transformar em força mobilizadora da comunidade.

Interessa então perceber um pouco melhor qual a pluralidade de significados concretos que o objectivo do desenvolvimento convoca. A prioridade aqui será dada à diversidade de perspectivas, recorrendo a uma sistematização própria, inspirada no modo como alguns economistas e sociólogos têm tratado o problema. A propósito de uma das perspectivas, será retomado o contexto mais próximo de actuação do poder local, para por fim retornarmos a esta questão do desenvolvimento como parte de um projecto político que pode efectivamente (e

---

<sup>42</sup> Um dos significantes tomados (erradamente, do ponto de vista científico-social) como sinónimos do desenvolvimento é a *modernização*. Não o colocamos aqui na primeira linha por nos parecer menos abrangente, embora tenha igualmente um percurso *político-discursivo* interessante.

esta será uma nota mais normativa deste trabalho) aspirar a uma mais aprofundada democratização da prática política e, conseqüentemente, da sociedade no seu todo.

#### 3.4.1. O quadro geral da controvérsia político-económica

Se quisermos ilustrar, de modo abreviado, qual é um dos principais pontos em que se torna evidente a diversidade de perspectivas sobre o desenvolvimento, talvez uma das propostas mais interessantes seja a que foi formulada por um economista, Albert Hirschman (Hirschman, 1980, citado em Figueiredo e Costa, 1982: 41). Tomando como factor fundamental do desenvolvimento a própria estruturação das relações económicas internacionais, Hirschman situa a diferença de perspectivas no modo como as teorias aceitam ou recusam dois princípios que ele designa por “monoeconomia” e “benefício mútuo”.

Defender a monoeconomia pressupõe a aceitar a unicidade da teoria económica, isto é, a ideia de que as mesmas premissas e iniciativas que conduziram o mundo desenvolvido à prosperidade não-de servir ao mundo subdesenvolvido. Uma das teses mais conhecidas em prol dessa visão unitária para os vários tipos de economia e sociedade, é a que o norte-americano W. W. Rostow apresentou em 1960 (Rostow, 1964), sob a forma de um manifesto anti-comunista, onde defendia que a modernização dos países subdesenvolvidos (isto é, com economias e sociedades “tradicionais”) se consegue mediante uma série de iniciativas que seguem o exemplo dos países desenvolvidos. Em muita da literatura de divulgação sobre a geografia e a sociologia do desenvolvimento, ainda hoje é mostrada como científica a tese de Rostow, sintetizada numa espécie de lei histórica que determina a existência de 5 etapas desse progresso

(culminando na chegada a uma “era de consumo de massas”). Esta obra representa por isso a forma canónica de um novo discurso sobre o desenvolvimento, que, na perspectiva de A. Figueiredo e C. Costa, sucede às velhas teses da exploração colonial, mas que reproduz o mesmo modelo etnocêntrico, agora “refinado” (Figueiredo e Costa, 1982: 72).

A aceitação do modelo de Rostow (e da respectiva inspiração de tipo monoeconómico) implica também uma aceitação do segundo princípio definido por Hirschman, já que a ideia de um benefício mútuo, de que as trocas económicas internacionais são vantajosas para os países nelas intervenientes, decorre da aplicação dos modelos económicos tipicamente liberais. A força deste princípio tem norteado a acção de entidades como a Organização Mundial de Comércio<sup>43</sup> e baseia-se na crença na existência de um mecanismo de optimização da própria estrutura económica internacional: a desigual distribuição dos factores económicos (recursos materiais e humanos) deve sempre tornar a troca económica vantajosa para os intervenientes. Isto mesmo é explicado, por exemplo, no conhecido *teorema das proporções de factores*, formulado por Heckscher, Ohlin e Samuelson.<sup>44</sup>

A proposta de Hirschman permite, por outro lado, identificar com alguma clareza o campo teórico e político que mais se opõe às teses da economia liberal ortodoxa: o marxismo e a teoria da dependência. A rejeição dos fundamentos da então designada “economia política” está já presente na crítica sistemática que K. Marx formulou, por exemplo, no primeiro livro d’O Capital

---

<sup>43</sup> Todavia, muitas das iniciativas de liberalização do comércio têm encontrado grande resistência, sobretudo por parte de alguns dos países mais desenvolvidos, onde se inclui o espaço económico que Portugal integra. Muitos especialistas têm, de resto, apontado este (pouco liberal) proteccionismo praticado sobretudo pela União Europeia e pelos Estados Unidos da América, como uma das causas da debilidade das economias de muitos dos países mais pobres. Ver, por exemplo, a breve crítica a algumas noções correntes da globalização feita por M. Godet (2002).

<sup>44</sup> Para aprofundamento destes assuntos, o manual mais utilizado tem sido o de J. Bhagwati *et al.* (1998).

(Marx, 1969). Mais tarde, em 1916, V. Lenine dá uma nova projecção internacional às teses de Marx, ao defender a ideia de que o imperialismo colonialista constituiria uma fase suprema, mas derradeira do capitalismo (Lenine, 1970).

Esta matriz marxista-leninista está na origem de uma nova concepção teórica do desenvolvimento (que aqui, por questões de clareza da exposição, é designada de “teoria da dependência”<sup>45</sup>), agora pensado menos em articulação com a pobreza (uma espécie de não-desenvolvimento) e mais em função da existência daquilo que podemos chamar o modo próprio de inserção de muitos países no sistema mundial capitalista: o subdesenvolvimento. A temática do subdesenvolvimento ganhou notoriedade a partir do momento em que o debate “emigra” para fora da Europa e da América do Norte, passando a ocupar um lugar de destaque no quadro de novos organismos como a CEPAL (Comissão Económica para a América Latina e Caraíbas), onde se notabilizou, entre outras, a figura de Fernando Henrique Cardoso.

Principalmente ao longo das décadas de 1960 e 1970, autores inspirados nesta matriz marxista, produziram importantes teorizações acerca da existência de uma relação desigual entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, relação que coloca estes numa posição de dependência, periférica face ao centro do sistema. São bastante conhecidos, para citar alguns, os trabalhos de Celso Furtado (1961), Enzo Faletto e F. Henrique Cardoso (1969), Andre Gunder Frank (1976) e Samir Amin (1976). Não cabendo aqui uma análise detalhada das diferenças entre estas propostas, salientamos apenas que a rejeição de boa parte dos pressupostos do liberalismo económico se funda na interpretação do colonialismo como tendo gerado uma violenta viragem na história dos países nele

---

<sup>45</sup> Hirschman utiliza o termo “neomarxismo”, que não é incorrecto para designar as teorias da dependência, do centro-periferia, ou outras. No entanto, nós aqui designamos de neomarxismo o pensamento que procura já refinar algumas dessas contribuições da teoria da dependência e outras similares, dando uma maior importância às dinâmicas políticas (e também discursivas) dos agentes.



envolvidos, tendo sido esse, por conseguinte, o factor decisivo da eclosão do subdesenvolvimento.<sup>46</sup> A isto acresce naturalmente a ideia de que a exploração e/ou opressão se prolongam para lá do fim da dominação política colonial: o fundamento destas teses reside no facto de, uma vez terminado esse período de dominação directa, ainda subsistirem (inclusivamente com tendência para se agravarem), fortes desigualdades entre as regiões ricas e pobres do mundo.<sup>47</sup> Por isso, também se vulgarizou a crítica ao “neo-colonialismo” ou ao “neo-imperialismo”.

Ficam deste modo patentes as divergências insanáveis que marcam a relação entre o liberalismo e o marxismo, caracterizadas não só pela radical dualidade de pressupostos teórico-metodológicos, como também pelo radical antagonismo de interesses subjacentes à existência de um mundo dividido em classes, países ou regiões. Estas divisões, como veremos, também se reflectiram no modo como as tentativas de levar à prática estes modelos de análise quase nunca tiveram o sucesso desejado.

Do lado da ortodoxia liberal, tem sido grande o descrédito, dada a frustração de expectativas induzida pelos múltiplos insucessos dos seus programas vigorosos de abertura de mercados, privatizações, contenção de despesas e estabilização monetária, sobretudo quando aplicados a débeis economias dos países do Terceiro Mundo. Há pois um vasto número de *perdedores* neste processo, que no fundo constituem ainda uma larga maioria da população

---

<sup>46</sup> Ver, por exemplo, as considerações que A. Giddens faz sobre estas causas, argumentando que, no momento actual, o subdesenvolvimento é mais produto de uma exclusão, do que de uma exploração directa dos países subdesenvolvidos (1997).

<sup>47</sup> A generalidade das estatísticas disponíveis comprova este agravamento. O mesmo já não sucede com a evolução da repartição dos rendimentos em diversos países. Na verdade, há opiniões divergentes sobre a metodologia a seguir e os resultados alcançados no cálculo destes valores. No entanto, fazendo fé no Relatório do Desenvolvimento Humano, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003), subsistem fortes desigualdades a este nível, que, pelo menos na comparação entre os segmentos de população muito rica e muito pobre de muitos países, continuam a agravar-se. Ver PNUD (2003: 39).

mundial. Compreende-se por isso que se tenha entretanto instalado uma certa saturação e descrença. As múltiplas crises que o modelo capitalista tem gerado<sup>48</sup>, justificam em grande medida essa descrença. Quanto a sentimentos de revolta, esses são igualmente visíveis um pouco por todo o lado, sendo de salientar as grandes movimentações e manifestações de protesto que ocorrem em simultâneo com as reuniões internacionais, onde representantes dos países mais ricos, nomeadamente dos seus governos ou das suas empresas, procuram concertar as suas políticas globais.

Do lado da tradição marxista, a sua aplicação tem dado lugar a uma procura de alternativas às receitas de liberalização dos mercados. Assim, muitos destes autores propõem uma via de socialização das relações económicas, uma ruptura com o sistema capitalista que impõe uma regulação não liberalizadora da economia. Esta regulação foi, nas experiências do chamado “socialismo real”, concretizada mediante uma prática de planificação imperativa da actividade económica, ainda que transitoriamente articulada com formas mercantis de troca económica.

Em outros contextos desta procura de alternativas, procurou-se acentuar a especificidade da história dos países, no sentido de se propor uma via própria de desenvolvimento, que não impõe uma lógica de planificação imperativa, mas mantém um forte papel interventor e regulador dos Estados, orientado para o reforço do mercado interno, trazido tanto pela diversificação da base industrial, como pela valorização do papel dos empresários. De um modo geral, estas propostas são conhecidas como “nacional-desenvolvimentistas” e passam por

---

<sup>48</sup> Nos últimos anos, foram notícia os casos da Tailândia, da Indonésia ou da Argentina, países que muitas organizações internacionais tinham em diversos momentos apontado como casos de sucesso de desenvolvimento.

uma aposta na “industrialização por substituição de importações”.<sup>49</sup> Na base deste modelo está ainda a descrença nos eventuais benefícios mútuos da troca económica internacional: diz-se então que há uma progressiva “degradação dos termos de troca”, isto é, que o valor das exportações dos países mais pobres (sobretudo produtos agrícolas e das indústrias tradicionais) decresce.

Contudo, quando levada à prática, esta política deu também lugar a alguns insucessos, causados tanto pela sua deriva para modelos autoritários (de influência socialista ou conservadora), como pelas deficientes condições iniciais, sobretudo ao nível da capacidade de actuação dos Estados ou mesmo das empresas privadas, que têm sido progressivamente conduzidas para a adopção de estratégias orientadas para os mercados externos. Por isso, não tiveram sucesso muitas das propostas da referida CEPAL, tanto no Brasil como em outros países.<sup>50</sup>

De qualquer maneira, o erro que mais tem sido apontado à política económica marxista, prende-se com o malogro das tentativas de construção do socialismo através de economias planificadas. Ora, devemos sempre ponderar quais foram os factores conducentes a tal. Em termos breves, é verdade que foram geradas algumas perversões dos próprios princípios políticos, nomeadamente nos casos em que tais planificações não se fizeram acompanhar de um processo de vigilância e controlo democrático, ao nível das várias instâncias organizacionais e do próprio poder estatal.

---

<sup>49</sup> Raúl Prebisch, um dos impulsionadores da CEPAL, é o pioneiro desta teoria. O seu ensaio de 1949 é apontado, juntamente com um outro de H. Singer (1950), como a origem desta tese (Prebisch, 1982).

<sup>50</sup> Sobre este balanço do papel da CEPAL e da teoria da dependência, ver, eg., Mantega e Rego (2000). O caso de Portugal também deve ser aqui referido, já que a nossa economia passou por um curto período, após 1974, em que se tentou essa substituição de importações de maneira mitigada. De um modo geral, tratou-se de uma fase de transição entre o protecçãoismo salazarista (também em parte centrado no mercado interno, que abrangia as colónias) e a liberalização *amortecida* pela integração europeia.

Em contrapartida, o lado menos desfavorável da imposição destes modelos planificados e centralizados terá sido o facto de alguns desses países apresentarem taxas relativamente elevadas de escolarização e qualificação, bem como índices relativamente reduzidos de desigualdade de rendimentos. Devemos também relativizar o facto de esta estratégia política de inspiração marxista não favorecer o crescimento económico: em casos pontuais, e com as devidas adaptações, esse crescimento pode efectivamente ocorrer, tal como tem por exemplo sucedido na China nos últimos anos.<sup>51</sup>

Em todo o caso, estes dois tipos de experiências, a liberalização e a planificação centralizada, acabam por ser muitas vezes tomadas como causadoras de quase todos os males, o que leva a que em certos momentos se questione a validade do próprio conceito de desenvolvimento.

Edgar Morin retrata este pessimismo quando diz que “estamos doentes do desenvolvimento” (Morin e Kern, 1993). Ora, importa perceber que o debate tem prosseguido e tem induzido a novos contributos, tanto no campo mais teórico, como no campo das próprias políticas. Por isso, para alguns dos neo-marxistas, conforme mostramos mais adiante, tem ganho credibilidade o conceito de uma democracia radical e pluralista, inspiradora também de um novo conceito de desenvolvimento.

Esta primeira síntese permite então que também olhemos esta referência ao desenvolvimento como algo de indecível, já que quer o seu significado, quer a sua colocação em marcha, oferecem até ver duas possibilidades bastante diferenciadas, embora em parte conhecidas. No entanto, como veremos de seguida, esta primeira divisão de possibilidades não esgota o assunto.

---

<sup>51</sup> Num outro contexto, se nos ativermos ao panorama do nosso país, ou ainda ao panorama da China actual, verificamos que as assimetrias internas do desenvolvimento são ainda uma consequência negativa das políticas seguidas. Para o caso da China, ver o que é dito no relatório do PNUD (2003).

### 3.4.2. A teoria do desenvolvimento económico e o impulso *de baixo para cima*: armadilhas de um campo intermédio

O “campo intermédio” a que o título se refere situa-se, é certo, entre os dois pólos de teorização sobre o desenvolvimento que acabámos de referir: em termos algo simplistas, entre o liberalismo e o marxismo. Ao tentarmos fazer um diagnóstico do modo como estas duas grandes tradições têm sido reinterpretadas na actualidade, deparamos, efectivamente, com a emergência de um novo quadro de teorias e propostas que tende a adquirir uma posição de relevo no modo como o desenvolvimento é concebido. Vejamos então, em termos breves, de que modo se pode fazer um *mapa* deste campo intermédio, determinando para o efeito 2 grandes regiões, deixando uma 3ª grande região, o neo-marxismo, para a parte final desta apresentação.

Uma primeira região deste mapa fica desde logo identificada a partir da esquematização proposta por A. Hirschman. Aqui é efectivamente definida uma “economia do desenvolvimento” (expressão equivalente à da “teoria do desenvolvimento económico”, mas menos vulgarizada), caracterizada pela rejeição da monoeconomia e pela aceitação do benefício mútuo.

Esta corrente, também usualmente vista como heterodoxa, já que não deriva directamente da ortodoxia liberal, recebe parte da sua inspiração do contributo de J. M. Keynes, particularmente da sua desconfiança quanto à possibilidade de uma economia poder funcionar eficazmente sem o apoio regulador e dinamizador do Estado.<sup>52</sup> Assim, autores como o sueco Gunnar Myrdal (1972), cedo mostraram desconfiança face às teses da *linha dura* liberal. Este economista afirma que as políticas de desenvolvimento apoiadas nos

---

<sup>52</sup> A teoria de Keynes, apresentada no seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, foi formulada em 1936 e surge como resposta à crise económica de finais dos anos 20.

modelos liberais ortodoxos funcionaram como um mecanismo neocolonial que impediu quaisquer reformas de fundo nos países subdesenvolvidos, gerando em muitos casos movimentos reaccionários ou autoritários de má memória. Assim, as receitas liberalizantes que foram aí aplicadas caracterizaram-se por serem tendencialmente superficiais e mesmo enganosas, na medida em que a sua conformidade com a tradição ocidental se mostrou inadequada à realidade dos países pobres.<sup>53</sup>

No entanto, a solução proposta por esta teoria do desenvolvimento económico não será tanto a radical ruptura com a economia de mercado, mas um reforço do papel das instituições (e de modo geral dos Estados) que devem orientar a política económica. Daí que esta corrente também receba, em alguma literatura, o apelido de neo-institucionalista, pois preconiza que as instituições não empresariais devem assumir um papel mais preponderante, intervindo de modo corrector na regulação dos desequilíbrios do desenvolvimento.

Fazendo uma avaliação desta proposta, vemos que em muitos aspectos ela coincide com a tendência recente de evolução do modelo liberal, nomeadamente ao convergir com ele no favorecimento de uma perspectiva do desenvolvimento *a partir de baixo*, que de resto é tomada neste texto como a 2ª região do nosso mapa teórico. Há portanto um certo apelo a uma participação da *sociedade civil*, entidade também candidata a um lugar de destaque no nosso rol de significantes vazios, por ser indefinida, sobretudo quando pensada como uma esfera fora das diversas formas e níveis de poder. Deste modo, a teoria do desenvolvimento económico acaba por ter nas suas proximidades um conjunto alargado de perspectivas, onde tanto as rupturas com o modelo liberal são algo tímidas, como tendem a desembocar nas referidas concepções sofisticadas de um novo modelo de sociedade, ainda que algo deslocadas ou mesmo de pendor

---

<sup>53</sup> Além de Myrdal, são alinhados nesta corrente autores como o norte-americano J. K.

utópico, como parece suceder com o conhecido trabalho do economista Amartya Sen (2003).

Olhando para o plano político, o da aplicação desta teoria, devem ser-lhe atribuídos alguns êxitos, embora pontuais e limitados. O facto de ainda subsistirem vastas manchas de pobreza e subdesenvolvimento no mundo (onde se incluem alguns países ricos que mantêm níveis elevados de pobreza), não abona muito a favor da eficácia das políticas, nomeadamente as que a ONU tem levado a cabo (mais no passado, diga-se). Por outro lado, algumas das medidas correctivas inspiradas pela economia do desenvolvimento têm tido resultados positivos: aqui o relativo êxito verificado em países europeus como Portugal será um possível exemplo.

A segunda região do nosso mapa é rotulada como a da teorização do desenvolvimento *de baixo para cima*. Tal como sucede com a ideia do desenvolvimento sustentável, também entrou no domínio do quotidiano a ideia de que o desenvolvimento deve ser feito a partir das iniciativas das pessoas e das instituições implantadas no terreno. Em certa medida, esta nova direcção na análise do desenvolvimento decorre, como já dissemos, de uma evolução da própria teoria do desenvolvimento económico, nomeadamente ao valorizar o papel que têm os agentes da chamada “sociedade civil”, pelo que aqui se pode empregar com mais propriedade o conceito de “neo-institucionalismo”. Mas essa valorização, se em si tem mérito, não escapa à indecidibilidade quanto ao que constitui uma comunidade local ou regional e uma dinâmica de desenvolvimento.

Alguns cientistas sociais têm-se dedicado a um trabalho de análise e detecção dos factores que podem impulsionar o desenvolvimento a partir desta escala regional e local. Entre esses trabalhos, têm tido bastante impacto os que deram a conhecer as lógicas inerentes à criação de “distritos industriais”,

---

Galbraith, e os europeus D. Seers e P. Streeten.

“ambientes inovadores”, “clusters” (ver, e.g., Cavalcante, 2002), ou ainda de “sistemas produtivos locais” (Reis, 1992). De um modo geral, contudo, tais análises tendem a colocar num plano secundário algumas dinâmicas políticas e sociais que, embora estejam apenas indirectamente relacionadas com os objectivos do desenvolvimento, caracterizam de modo estruturante os contextos locais. O que propomos a seguir é uma análise do problema unicamente a partir de um conceito específico que se situa ele próprio num campo intermédio, entre uma teorização dos contextos locais e um programa de desenvolvimento de baixo para cima: o capital social.

O conceito de capital social tem feito uma longa carreira, particularmente nos domínios da ciência política e das ciências da educação. Não há todavia sobre ele unanimidade, sobretudo quando se procura entendê-lo como recurso contraposto e separado do conceito de poder político ou estatal. Por outro lado, o facto de se apresentar como uma espécie de *outro* capital, equiparável e eventualmente mensurável à semelhança do capital económico, também lhe tem sido apontado como uma fraqueza ou uma ambição excessiva.

Uma das mais conhecidas aplicações deste conceito remete para o estudo de R. Putnam sobre as características do sistema democrático italiano (Putnam, 1993), procurando explicar as diferenças específicas entre um Norte de Itália, desenvolvido e democrático, com uma tradição de “civildade”, e um Sul de Itália subdesenvolvido, clientelar e propenso à corrupção. Em Putnam, o capital social – que podemos definir em termos latos como resultante da densidade das relações sociais perpassadas de confiança e transparência – é visto como um factor de estabilização das comunidades, na medida em que se encontra corporizado em redes inter-organizacionais e influi na natureza dos governos locais. Ora, na sua análise do caso italiano, sustenta que a diferenciada densidade de capital social explicaria, em termos de desenvolvimento, a forte divisão que marca esse país, já que agora se trata também de uma divisão entre regiões onde prevalece o “bom”



capital social e outras onde as tradições cívicas fortemente desigualitárias (patrocinato, clientelismo, corrupção mafiosa) impedem a progressão de práticas participativas, onde esse capital floresce mais facilmente.<sup>54</sup>

Estamos assim perante uma visão normativa do problema: o capital social é facilmente promovido, na medida em que se reforcem formas horizontais, mais igualitárias, de redes e de cooperação; ou esse processo pode ser bloqueado, na medida em que prevaleçam formas hierárquicas de relação, como o patrocinato e o clientelismo, onde as estruturas governamentais são facilmente distorcidas em benefício de interesses particulares.

Esta análise do caso italiano mostra, contudo, alguma debilidade, por não ter em conta o modo como o tal “bom” capital social, existente numas regiões, se pode alimentar do facto de ele escassear em outras regiões. Em certo sentido, trata-se de uma análise que detecta mais um sintoma do que as suas causas. Na verdade, tem sido demonstrado que a diferença de desenvolvimento que existe entre regiões de um país, é resultado de uma dinâmica global que vai cavando ou diminuindo esse fosso, dinâmica que só em parte dependerá da quantidade dos capitais sociais em presença. Portanto, não podemos deixar de invocar a importância de uma contextualização mais vasta que, no caso italiano, teria sempre de tomar em consideração as múltiplas ligações que o norte desenvolvido foi mantendo com o sul, nomeadamente a nível da actuação do poder político e das classes sociais privilegiadas.

---

<sup>54</sup> Num texto mais recente (1995), Putnam sustenta o declínio, nas últimas décadas, do capital social na América do Norte. Partindo da ideia de que os americanos jogam mais “bowling” do que nunca, mas que o fazem agora sozinhos e não em equipa, Putnam contraria assim a ideia de vitalidade da sociedade civil americana, tese defendida outrora por Tocqueville em relação à democracia americana dos primeiros tempos. Numa abordagem tendo ainda como mote essa popular modalidade desportiva, o conhecido filme de Michael Moore (*Bowling for Columbine*), também contrasta a situação dos EUA com a de países como o Canadá, onde os eventos trágicos como os de Oklahoma ou de Columbine parecem ainda longe de poder ocorrer.

A partir de uma outra perspectiva, importa também reter a definição, mais ampla, de capital social proposta por P. Bourdieu e L. Wacquant (1992: 119): “o capital social é a soma dos recursos, reais ou virtuais, que se acumulam num indivíduo ou num grupo em virtude da posse de uma rede durável de relações, mais ou menos institucionalizadas, de conhecimento e reconhecimento mútuos”. Anteriormente, Bourdieu já especificara que o volume de capital social que um indivíduo possui, depende da extensão da rede de ligações que ele pode mobilizar de modo efectivo, e depende do volume de capital económico, cultural ou simbólico possuído por cada um dos indivíduos aos quais esse indivíduo está ligado (Bourdieu, 1980). É neste sentido que podemos dizer que as estratégias de desenvolvimento, nomeadamente a nível mais local, dependerão certamente também de um determinado grau de presença e consolidação deste tipo de capital, o qual, para ser bem sucedido, deverá ser articulável, como refere José Reis (1994), com outros recursos tais como a densidade demográfica, o capital económico e a capacidade de negociação política com outras instâncias de poder, nomeadamente as externas. Vistas à luz deste conceito, organizações como as associações de desenvolvimento, podem constituir um dinâmico catalisador e um repositório desse capital social, a ser potenciado a partir da densidade de redes e relações sociais locais.

Contudo, devemos ainda insistir, no seguimento do raciocínio de Putnam, que não será qualquer capital social que é capaz de potenciar o desenvolvimento. O capital social pode inclusivamente ser uma fonte de violência ou de exclusão dirigida contra certos grupos (Warner, 1998: 375). São de resto conhecidos bastantes exemplos, não só de grandes movimentações de massas conduzidas por caudilhos autocráticos ou líderes fascistas, mas também, a nível das sociedades locais, de mobilizações para a eliminação ou exclusão de indivíduos ou de grupos, que unicamente não se enquadravam no modo ou estilo de vida da maioria da população.

Esta é uma razão prática para que o papel das instituições políticas democráticas não seja esquecido. Do ponto de vista mais teórico, é sempre possível olhar criticamente a perspectiva de um capital social reforçado a partir de um *princípio da realidade*. Aqui, uma das respostas mais incisivas ao argumento de Putnam, é a de T. Skocpol: esta autora diz-nos que, mesmo nos EUA, “a sociedade civil organizada nunca floresceu apartada de um governo activo e de políticas democráticas inclusivas” (Skocpol, 1996, cit. em Warner, 1999: 373). Se olharmos essa questão a partir de um princípio mais doutrinário, muitos autores têm sublinhado que uma crença excessiva nas potencialidades do capital social acaba por jogar a favor das teses dos economistas liberais, já que se desenha um cenário em que o desenvolvimento é viabilizado sobretudo por intermédio das iniciativas da sociedade civil, mostrando-se o Estado como um débil interlocutor neste processo.

O facto de criticarmos certas debilidades do liberalismo económico não significa que qualquer actuação dos governos é bem-vinda. De resto, M. Warner diz-nos também que “o papel do governo local enquanto destruidor de fontes de capital social está bem documentado” (1999: 379). Este papel negativo é perceptível nos casos em que o Estado negligencia algumas necessidades sentidas pelas comunidades locais, podendo mesmo verificar-se uma situação de abandono em muitos núcleos urbanos, que é, em larga medida, consequência de políticas locais activamente promovidas. L. Wacquant aponta o caso, frequente nos Estados Unidos da América, de um tratamento negligente de instituições públicas locais por parte dos governos. Aquelas, operando agora como catalisadoras de capital social negativo, ficam reduzidas a funções secundárias, não participativas, como sucede nos casos em que apenas se destacam o controlo policial agressivo, os serviços sociais de vigilância e o funcionamento de escolas-armazéns (citado em Warner, 1999: 380).

O exemplo português mostra também sinais desse abandono, sobretudo nos núcleos urbanos de algumas grandes e médias cidades, que mesmo com a intervenção de programas como o POLIS, não deixam de mostrar sinais de desertificação e de excessiva sujeição a interesses de investidores privados. O nosso país também regista uma situação negativa no plano das assimetrias regionais e locais de desenvolvimento, de tal modo que também se verifica, como demonstramos no capítulo seguinte, uma tendência para o desaparecimento da eficácia dos instrumentos financeiros de redução dessas assimetrias: neste quadro, ficam a perder as regiões mais pobres do país em geral e, a nível local, saem derrotadas as áreas menos desenvolvidas dos concelhos.

Estas breves apreciações deixam, enfim, espaço para que se questione aquela que é, no nosso entender, a linha dominante dos discursos acerca do desenvolvimento: cada vez mais ele é visto como devendo ocorrer *de baixo para cima*, obedecendo ao que muitos autores chamam de paradigma *territorialista*, que encara essa possibilidade de um desenvolvimento *endógeno* a partir da consolidação de um espaço socialmente denso – um território.

O sentido da nossa problematização não é, logicamente, o da inutilidade desta perspectiva, mas antes o da necessidade de se ter em conta que esta noção de desenvolvimento não escapa a uma envolvente complexa das próprias escolhas teóricas. Ainda que visto a partir de baixo, o desenvolvimento não pode ser pensado fora de um quadro de regulação social e política, o qual pressupõe, no mínimo, que se pondere, sob pena de se fazerem escolhas com uma *agenda escondida*, o peso que, nesse processo, vão ter as instituições, públicas e privadas, e os agentes aí envolvidos. Logo, aqui continua presente a polaridade atrás definida, separando as perspectivas de pendor liberal ou de inspiração marxista, polaridade essa que, importa relembrar, remete para a indecidibilidade associada

ao conceito de desenvolvimento e para, como demonstramos a seguir, a necessidade da sua articulação no âmbito de uma teoria discursiva da hegemonia.

### 3.4.3. O desenvolvimento e a busca da hegemonia

Um terceiro território deste mapa actual das concepções não ortodoxas do desenvolvimento tem uma filiação bem mais definida: falamos do neo-marxismo, uma área também em si vasta e diversificada. Encontramos aqui uma evolução do marxismo, marcada em parte pelo abandono da ideia de um fim próximo do capitalismo, que de resto é agora visto como adquirindo novos contornos que advêm de uma dinâmica multiforme associada à globalização.

Deste modo, surge uma concepção mais matizada da génese e expansão do sistema mundial, tal como sugere a teoria de I. Wallerstein (1990), bem como surgem teorizações que contariam a ortodoxia marxista ao darem alguma ênfase à importância dos agentes sociais e das políticas, sobretudo nos contextos mais localizados. Por exemplo, na teoria de Wallerstein, o Estado-nação moderno é visto como uma das instituições centrais do sistema mundial capitalista. De resto, as teses de Wallerstein tiveram grande aceitação em países como Portugal, por terem localizado no sistema mundial uma região semi-periférica, caracterizada por níveis de desenvolvimento intermédio e por uma posição que historicamente a colocou enquanto simultaneamente exploradora da periferia e explorada pelo centro do sistema. Veja-se, por exemplo, a aplicação deste modelo ao caso português feita por um dos trabalhos mais conhecidos de Boaventura de Sousa Santos (1985).

Por seu turno, a concepção do desenvolvimento a partir de baixo, não deixa igualmente de mostrar que alguns dos pressupostos veiculados pelas teorias do imperialismo, da dependência, ou do centro-periferia, se aproximam

de uma visão determinista, ao pressuporem que as dinâmicas políticas e sócio-culturais das populações afectadas serão implacavelmente arrasadas pelo peso esmagador desse mesmo capitalismo. A este propósito, A. Hirschman também salienta que, nas margens da economia capitalista, nas margens da competição entre os gigantes económicos, há efectivamente, para os outros países, espaço para a progressão de estratégias autónomas, para a saída de uma situação de dependência, ideia que este economista definiu como “auto-subversão” (Hirschman, 1995). Há portanto algum potencial inovador neste deslocamento do debate acerca do desenvolvimento em direcção a contextos mais localizados.

Ao irmos ao encontro da heterodoxia de Hirschman, também acompanhamos este autor no modo como é pensada a possível saída para o problema do desenvolvimento: ela será sempre tributária de uma valorização da mudança social num sentido emancipador. A nosso ver, tal como ficou aqui demonstrado, quando imaginamos o desenvolvimento, devemos confrontar a validade das receitas de crescimento económico e de modernização propostas pela ortodoxia liberal, sobretudo quando tomadas como universalmente válidas; igualmente, devemos permanecer críticos quanto à validade dos modelos da ortodoxia marxista-leninista, sobretudo quando passam por propostas de planificação económica imperativa e centralizada; por fim, devemos ainda suspeitar de uma teoria que imagine o desenvolvimento como resultado de um ajuste espontâneo das iniciativas locais da sociedade civil, sobretudo quando a ausência de uma efectiva regulação política promove o agravamento de desigualdades sociais. Sendo assim, de que modo é possível configurar uma ideia de desenvolvimento que inclua nos seus propósitos uma lógica de emancipação?

Voltemos, uma vez mais, ao argumento de E. Laclau (1996a), tomando como condição de sucesso de um projecto político o preenchimento de uma “plenitude comunitária ausente”. Trata-se, em termos breves, como já dissemos atrás, da adesão a uma ideia, que paradoxalmente só é eficaz quando essa ideia

não tem um significado preciso, é antes um significante vazio. A afirmação hegemónica de um conjunto de significados e seus equivalentes, polarizados em torno de um significante, opera-se então no sentido de fazer prevalecer uma interpretação, uma tradução, que no contexto político, vai gerar as condições para o exercício de um poder legitimado. Ora, o que se pode apontar à generalidade das perspectivas em torno do *desenvolvimento* é o facto de que, com muita frequência, têm sido polarizadas por projectos hegemónicos democraticamente deficitários, não raro apoiados em exercícios de insidiosa apologia das suas virtudes ou de violenta repressão dos seus detractores.

Portanto, a afirmação da necessidade e importância do desenvolvimento como um processo inacabado e aberto a uma escolha democrática, que por isso é capaz de mobilizar vontades num sentido emancipador, é, como tentámos demonstrar, o modo de salvar a própria ideia de desenvolvimento. É esta interpretação do desenvolvimento como também contendo, tal como a democracia, uma natureza paradoxal, ou indecível como temos vindo a defender, que nos devolve a possibilidade de uma progressiva concretização de liberdade, bem-estar, justiça e equidade social.

#### **4. Contextos de actuação do poder local português: um mapa a quatro escalas**

A quarta parte do trabalho diz respeito a aspectos mais palpáveis da pesquisa: na verdade, todo o trabalho deve muito à forma como esta apresentação do poder local português no seu enquadramento jurídico, administrativo, financeiro e mesmo político foi desde cedo planeada. Todo o nosso trajecto foi sempre trilhado dentro deste horizonte de preocupação com estas vertentes mais formais que enquadram as dinâmicas do poder local. Entre essas vertentes, devemos desde logo destacar as que se referem ao enquadramento financeiro, aliás estudado sob diversos ângulos: não só se verifica o estatuto híbrido das nossas autarquias municipais (um estatuto de centralidade política que é acompanhado de uma secundarização legal e económica), como se procura analisar a tendência evolutiva dos investimentos, por um lado, e da repartição dos financiamentos à luz das assimetrias regionais e locais, por outro.

Propomos fazer esta análise desenhando “um mapa a quatro escalas”: quer dizer, a separação que introduzimos nas partes deste capítulo sugere uma trajectória que procura mostrar o poder local português segundo quatro dimensões distintas da sua presença.

Veremos em primeiro lugar o modo como a nossa história foi moldando, sobretudo nos últimos séculos, uma matriz centralista de repartição de poderes e competências, matriz essa que também explica a inexistência de movimentos regionalizadores fortes.

Depois, como dissemos, olhamos com mais atenção a situação presente dos recursos e das competências ao dispor dos governos locais portugueses,



análise que nos devolve uma imagem sempre estruturante de muitas outras considerações que se possam fazer sobre o poder local.

A terceira escala do nosso mapa envolve uma comparação com um outro país, a Itália, onde tentamos ainda, para além dos aspectos mais formais, destacar algumas diferenças e similaridades de atitude dos dirigentes políticos e administrativos locais dos dois países.

Finalmente, tentamos projectar a presença do poder local português no contexto da integração europeia, sendo para o efeito destacados aspectos específicos, quer desse processo de integração europeia, quer da posição e da actuação das autarquias municipais do Minho (Distritos de Viana do Castelo e de Braga). Esta última é pois uma escala *mista*, de ligação entre dinâmicas internas do poder local e o amplo quadro europeu em que nos movimentamos, que constitui um dos horizontes mais presentes da projecção dos nossos imaginários. Podemos, a este propósito, retomar a expressão que Boaventura de Sousa Santos utiliza para caracterizar a posição contraditória de Portugal no contexto europeu, a “imaginação do centro” (Santos, 1993), aludindo a um país que, tendo evidentes dificuldades aos níveis económico e do grau de protecção social que proporciona aos mais desfavorecidos, ainda assim se projecta como um *primus inter pares* no quadro europeu. Ao analisarmos com mais algum detalhe o modo como uma certa ideia de Europa se foi construindo, substituindo-se ao espaço imaginado de um império colonial, estamos também a tentar mostrar que, sendo uma ideia algo indefinida, ela é, em parte por isso mesmo, um dos elementos mais estruturantes do modo como se têm formado e transformado as identidades e as estratégias, particularmente as que aqui tornamos mais visíveis, situadas em contextos marcados pela presença do poder local.

#### 4.1. Percurso histórico: a matriz centralista

Sendo todo este trabalho um empreendimento que procura dar conta da presença multifacetada do poder local na sociedade portuguesa, também não podia deixar de focar o enraizamento histórico associado a essa presença. Certamente que o que se expõe a seguir é pouco mais do que um reconhecimento da necessidade de termos sempre presente esse enraizamento histórico, mas fazemo-lo tendo em mente uma preocupação de não confundirmos o nosso olhar sociológico, mais dado a produzir uma certa imagem linear do processo histórico, com o olhar do historiador, mais atento às irregularidades desse percurso e por isso tendente a englobar na sua análise um máximo de informações que em muitos casos deixam o destinatário perante a necessidade de optar entre diferentes leituras possíveis do significado desse *corpus* informativo. Em todo o caso, o que não se pode ignorar é a relevância deste domínio local no contexto da análise histórica. Isto mesmo nos é afiançado por J. V. Capela, pois segundo este historiador, “a História dita geral ou nacional não ganha significado nem o é verdadeiramente sem reflectir e medir verdadeiramente a dimensão e o grau das suas realizações e «aplicações» locais e regionais, que é aí onde se atinge plenamente o grau ou nível da sua assumpção pelo corpo da Nação” (Capela, 1998: 33-34).

Então, ao sermos confrontados com a pluralidade de informações relativas ao passado do poder local português, dirigimos a nossa interpretação apenas para aquilo que será a sua imagem mais genérica, tendo sobretudo em conta o seu grau de autonomia face ao governo central. No entanto, devemos desde já sugerir que se trata precisamente de um dos domínios em que se regista uma divergência de posições por parte dos especialistas. Disso nos dá conta precisamente o texto que seguimos mais de perto para esta breve apresentação

(Monteiro *et al.*, 1996), onde Nuno Gonçalo Monteiro tende a contrapor às leituras mais “centralistas” ou “localistas” da autonomia do poder local em épocas mais recuadas a possibilidade de um certo campo intermédio que percebe, por um lado, a “relativa uniformidade institucional do espaço político local português do Antigo Regime”, bem como a cristalização de instituições que tinham, por outro lado, um raio de acção limitado, dando origem ao que é descrito no texto que citamos como “um espaço político pulverizado”, também marcado pela diversidade social das suas elites dirigentes. Daí que uma das marcas do fim do Antigo Regime seja a de uma “centralização administrativa” (Monteiro *et al.*, 1996: 165), com supressão da maior parte dos concelhos herdados da Idade Média, como também referimos a seguir.

#### 4.1.1. Da Idade Média às reformas liberais

Ainda que possamos acolher favoravelmente alguns dos argumentos das teses “localistas” dos historiadores, será sempre com alguma reserva que devemos falar de um poder local português ao reportarmo-nos a épocas tão recuadas como a Idade Média ou o Antigo Regime. Todavia, devemos igualmente reconhecer que a construção do território português desde muito cedo se apoiou no desenvolvimento de uma estrutura concelhia. Logicamente que tal estrutura não se apresentava tão uniforme como hoje a entendemos. Assim, desde os finais da Idade Média coexistiam em Portugal “cidades, vilas, concelhos, coutos, honras ou simplesmente terras” (Monteiro *et al.*, 1996: 30). Mais concretamente, esta malha repartia-se sobretudo entre as terras senhoriais, leigas ou eclesiásticas (coutos e honras); os concelhos perfeitos (urbanos) e os imperfeitos (rurais), normalmente reconhecidos por carta de foral; bem como os julgados, assim designados por estarem sob a alçada de um juiz local.

O que constitui aspecto relevante desta divisão territorial não é tanto a sua complexidade (embora esse facto em si deva ser realçado), mas mais a sua estabilidade: parece certo que esta malha concelhia se manteve relativamente estável durante todo o Antigo Regime. Assim, entre o início do século XVI e o início do século XIX tivemos um número de municípios a rondar os 800, sendo poucos os municípios entretanto criados e ainda menos os que foram extintos. Será também de destacar que houve um aumento significativo dos territórios sob jurisdição da coroa durante este período (sobretudo após a subida ao trono da Casa de Bragança, em 1640), embora do ponto de vista tributário o senhorio leigo ou eclesiástico tivesse conseguido manter o seu estatuto (Monteiro *et al.*, 1996: 52-54).

Mas aqui convém tentar entender as razões desta divisão territorial. Se a necessidade de uniformizar e controlar a *periferia* do reino sempre esteve presente, ainda é cedo para se falar de uma racionalidade administrativa:

«Este tipo de organização espacial, que traduz a ausência de um projecto global de divisão do território não suscitou, durante muito tempo, grandes reflexões sobre a melhor forma de o dividir [...] Na verdade, só muito tardiamente – já nos finais do Antigo Regime, numa época de reformas – ela foi posta em equação. Nessa altura, a ideia voluntarista de reforma e de racionalização [...] veio opor à ideia da “constituição natural” a do carácter artificial e, por isso, “reformável” da ordem social (Nunes da Silva, 1998: 40).»

O século XIX português assistiu a importantes mudanças cujas implicações só mais recentemente têm sido amplamente investigadas e às quais o poder local não escapou. Antes de mais, é neste momento que se reforça a ideia da unidade da soberania, que de acordo com o programa liberal não emana de um poder absoluto, mas da própria nação. Definindo-se direitos e deveres dos cidadãos, a autoridade do Estado só pode ser efectiva num novo quadro político-administrativo (L. Silveira, 1998: 49-50). Todavia, a concretização deste novo quadro revelou-se muito problemática, sucedendo-se num curto espaço de

tempo várias “reformas” administrativas. Na génese do problema esteve, num primeiro momento, a reacção antiliberal protagonizada por D. Miguel. A este propósito convém lembrar, recorrendo a uma exemplificação mais de base jurídica, que o primeiro texto constitucional da nação portuguesa, anunciado em 1820 e proclamado na sua primeira versão em 1822, tem uma reconhecida influência de modelos de outros países, entendendo-se por isso a crítica que os sectores mais conservadores da sociedade portuguesa dirigiram a este documento, reputando-o de “jacobino” ou de “utópico”, reconhecendo nele nomeadamente a marca da França revolucionária.

Sendo a nova Constituição uma peça-chave do projecto revolucionário liberal, conheceu contudo um processo longo e sintomático de consolidação, com vários percalços, coincidindo as suas sucessivas reformulações com o jogo de forças políticas que a cada momento se alterava: para além das hesitações nos primeiros anos, registamos a sua substituição por uma carta constitucional (mais conservadora) em 1826, a suspensão da validade de parte do seu conteúdo durante o curto reinado de D. Miguel, o restabelecimento do texto de 1822 em 1836 (setembrismo), a aprovação de uma nova constituição em 1838, a restauração da carta de 1826 em 1842 (golpe de Costa Cabral), e ainda a aprovação de 3 Actos Adicionais à carta de 1826, ocorrida em 1852, 1885 e 1896.<sup>55</sup> Pelo meio deste conturbado processo há também lugar a um reposicionamento do poder local, em moldes que procuramos especificar a seguir.

Um dos debates que atravessaram todo este século XIX prendeu-se com um problema que já vinha de trás: o estatuto e o número de unidades supra-municipais. Assim, tivemos províncias (1822), províncias e comarcas (1832, decreto de Mouzinho da Silveira aprovado a partir da Ilha Terceira à revelia do já

---

<sup>55</sup> Sobre os acontecimentos que marcam a mudança do regime político português nesta época, ver, entre outros, os textos de Isabel Nobre Vargues (1993) e António Martins da Silva

então agonizante regime conservador miguelista) e finalmente os distritos (1835), que foram *sobrevivendo* até aos nossos dias. Tais reformas não impediram que essas mesmas circunscrições correspondessem a entidades algo frágeis no plano político.

A nível municipal, como já referimos, avulta a grande redução do número de municípios, decretada pela primeira vez em 1836 (reforma de Passos Manuel), pouco depois do fim de guerra civil de 1832-34, desaparecendo mais de metade dos concelhos que até então existiam (passaram de 799 para 351, número e mapa que coincidem bastante com o cenário actual). Sucederam-se outras reformas administrativas, mas sem nunca terem posto em causa a lógica global desta redução proposta no código de Passos Manuel.<sup>56</sup> Também é por estes anos que se consolida a figura das freguesias (de raiz paroquial, sendo a sua integração no novo quadro relativamente pacífica).

Se quisermos fazer um balanço, a nível do poder local, desta época particularmente conturbada, podemos dizer que o peso dos municípios impediu sempre a sua total submissão ao governo central. No entanto, todas estas reformas raramente resultaram numa efectiva descentralização. Já a nível supra-municipal, é evidente a debilidade crónica das províncias, comarcas ou distritos: Nuno G. Monteiro refere-se a este aspecto como “o inexistente regional”, algo que marca uma diferença importante entre Portugal e outros países europeus.

Assim, quanto ao que aos municípios diz respeito, podemos dizer que ao longo do período aqui destacado abriram-se alguns ciclos de potencial descentralização, tendo sido no entanto precocemente terminados (L. Silveira,

---

(1993), publicados na História de Portugal dirigida por José Mattoso. Sobre as características dos textos constitucionais ver as explicações de J. Gomes Canotilho (1993), no mesmo volume.

<sup>56</sup> Notemos que, mesmo havendo no momento actual uma certa pressão para se aumentar o número de circunscrições municipais, o seu número (308 em 2003) dificilmente será aumentado de forma significativa nos próximos tempos.

1998: 51). Na verdade, só entre 1835 e 1840, entre muitas críticas, o poder executivo municipal esteve fora da alçada dos funcionários da coroa, aproximando-se do modelo democrático que hoje conhecemos. Deste modo, o que tendia a ser a norma no quotidiano dos governos locais era uma apropriação dos seus instrumentos por partes das elites e das fracções letradas, tal como nos explica César Oliveira:

«O Estado organizado, burocratizado [...] fundado no primado da lei e dominado por uma lógica formal assente no discurso jurídico e no saber letrado, acabou por constituir as autoridades locais, fossem elas eleitas ou nomeadas, num baluarte dos interesses das elites locais e das classes médias das vilas e cidades portuguesas. [...] No plano dos concelhos e dos distritos eram de facto estes grupos que asseguravam a mediação entre o poder local e o poder central e que, sobretudo, superintendiam na distribuição dos serviços e bens junto dos restantes membros de cada comunidade. O Estado moderno construído pelo liberalismo e pela monarquia constitucional era, no essencial, não um Estado de cidadãos livres com capacidade de participação e intervenção política mas um Estado das elites (rurais e urbanas) e das classes médias das vilas e das cidades (Oliveira, 1996b: 218).»

#### 4.1.2. Da república à democratização

Este cenário, aqui exposto em traços necessariamente largos, acabou por não sofrer alterações significativas com a implantação da república, mantendo-se um certo clima de instabilidade até ao início do *Estado Novo*. O regime salazarista representa neste contexto uma pacificação da polémica em torno do enquadramento da administração pública.<sup>57</sup> Como é sabido, a resposta da

---

<sup>57</sup> Se o trabalho de denúncia do carácter autoritário e antidemocrático do regime salazarista já produziu um largo consenso na sociedade portuguesa, sendo um domínio em que ciências como a história e a sociologia conseguiram produzir trabalhos de assinalável qualidade, tal pode igualmente deixar alguma margem de manobra para tipificações menos *diabolizantes* desse regime, como em certa medida o fazemos ao sublinhar o seu carácter porfiadamente pacífico e estável (representando por isso o início do conflito ultramarino a abertura de um novo ciclo que

ditadura passou pela criação de uma estrutura fortemente centralizada, sendo os municípios entendidos como parte integrante do “corpo” da nação, logo absorvidos pela unidade superior. Um exemplo típico do carácter centralista deste regime, que todavia soube preservar-se à custa da promoção de uma certa benevolência, é o do arremedo de democracia local vivido nas freguesias, já que os chefes de família escolhiam os membros da junta. Ora, mesmo neste contexto, o imperativo de manutenção da ordem e dos *bons costumes* prevalecia, já que o presidente da câmara, que era ele mesmo nomeado livremente pelo governo, nomeava um seu representante na freguesia (o regedor) que basicamente se encarregava de manter essa ordem.

Neste contexto, criaram-se assim procedimentos e regulamentos muito formalizados, o que veio a gerar, além de uma estrutura burocrática pesada, a progressão das lógicas clientelistas e de patrocínio local. Para esta situação contribui decisivamente uma actuação do governo fortemente discricionária, à qual não escapou a repartição dos recursos financeiros pelas autarquias locais.

Facto curioso é o de o peso relativo das despesas do poder local na despesa pública global ser, no período final do anterior regime e segundo conseguimos apurar, sensivelmente idêntico àquele que encontramos hoje (cerca de 10%<sup>58</sup>), embora tal ocorra nesse contexto de forte discricionariedade, já que o volume de receitas próprias das câmaras era muito baixo. Sem querermos arriscar um exercício complexo de estimação desse valor das receitas próprias em termos actuais, seria certamente escasso um total de pouco mais de um milhão de contos no ano de 1954, incluindo-se aqui as receitas “ordinárias” e “extraordinárias”, com a agravante de que os municípios de Lisboa e Porto arrecadavam cerca de 35%

---

haveria de conduzir à ruína do Estado Novo). Claro que esta caracterização ganha sentido apenas se comparada com as experiências de cariz totalitário vividas na mesma época em países como a Alemanha nacional-socialista ou a União Soviética estalinista.

<sup>58</sup> Obtivemos esta informação a partir de um estudo do Ministério da Administração Interna de 1977 (“A Reforma das Finanças Locais”), citado por Luís Sá (1978: 6).



desse valor (ver Oliveira, 1996c: 313). Se, por outro lado, compararmos esse valor com o do Produto Interno Bruto da época – cerca de 50 milhões de contos, estimativa feita a partir do quadro apresentado por Fernando Rosas (1993: 441), obtemos uma proporção de 2%, que, se comparada com a verificada actualmente, dá-nos um valor relativo muito mais baixo da importância financeira do poder local nesta época.

Daí que, pese embora a frequente proclamação da necessidade de reforço das competências da administração local (tanto durante o liberalismo como durante a Primeira República e o Estado Novo), prevaleceu sempre um conjunto de práticas de cariz centralista, a par com os já referidos clientelismos e caciquismos locais, o que nos permite entender todo este período como marcado por essa linha de continuidade política que procurou garantir um controlo efectivo e acrescido sobre o território nacional, governado a partir de um centro e apoiado numa complexa rede de agentes, de elites e de mediadores locais que seguramente não se pode considerar totalmente anulada ou modificada quando nos reportamos ao contexto actual.

Sai desta forma reforçada a ideia de um Estado “labiríntico”<sup>59</sup>, onde se cruzam caminhos e redes de contactos de mais ou menos difícil acesso. Uma das consequências que podemos desde logo anotar como resultante deste quadro é a própria ambiguidade do relacionamento entre os diferentes poderes, que se traduz igualmente no reforço do papel dos notáveis locais. Nas palavras de Silva e Costa e José Pinheiro Neves,

«Pensamos que muitas das características actuais do poder Local têm aqui [no período liberal] a sua génese: ambivalência da relação central / local em que o local tende a ser um espaço de dominação e de jogo de mediação / negociação dos notáveis, estes muitas vezes simultaneamente locais e centrais; uma administração dualista que alterna entre, por

---

<sup>59</sup> Esta expressão ganha consistência sobretudo no contexto da já referida pesquisa de Fernando Ruivo. Cfr. Ruivo (2000).

um lado, uma formalidade extremamente burocratizada e rígida e, por outro, uma informalidade relacional assente em jogos cruzados de influências.» (Costa e Neves, 1995: 81)

Assim, ressalta a noção de que a autonomia municipal, nos moldes em que hoje pode ser entendida, teve um quadro próprio de afirmação durante o Antigo Regime, seguramente mais complexo do que o que resultaria de um mero défice de capacidade do poder central, embora este factor não seja de todo negligenciável. Depois, com o liberalismo, essa autonomia enquadra-se num projecto agora mais centralista, mas sem se ter anulado, já que neste período geraram-se pontualmente cenários de descentralização, que durante a Primeira República foram todavia sendo relegados para planos secundários. Com o Estado Novo, tem lugar uma ampla estratégia de consolidação de um regime centralista, que soube valorizar um certo conceito de um país rural e paradoxalmente vocacionado para grandes feitos na história da humanidade.<sup>60</sup>

A revolução democrática de 1974 representa, pois, um momento de viragem: o novo poder local é, de resto, frequentemente citado como uma das suas mais importantes *conquistas*. Assim, se o texto constitucional anterior, de 1933, apenas determinava, no seu artigo 21º, serem as autarquias elementos estruturantes da Nação, dentro do espírito corporativo já referido, já a Constituição de 1976 define as autarquias locais como pessoas colectivas de base territorial que prosseguem os interesses próprios das respectivas populações, a quem cabe, logicamente, eleger os seus representantes locais. Também se estipula que as autarquias locais possuem património e finanças próprias, bem como autonomia legislativa: este é um quadro geral que as posteriores revisões não

---

<sup>60</sup> Nas palavras de Moisés Martins, “a «aldeia mais portuguesa de Portugal» e o Portugal dos Pequenitos figuram, com efeito, a *concordia*, o Portugal-quinta-rural, a «pequena casa lusitana», um país regional miniaturizado. Mas figuram igualmente o *imperium*, aquele Portugal que «deu novos mundos ao mundo». Dona de casa, cujos sonhos tinham «asas de caravelas», o

alteraram.<sup>61</sup> Saindo da Lei fundamental, há limitações importantes a estas autonomias, uma vez que muitas das actividades do poder local são tuteladas, quer pelo governo, particularmente pelos ministérios que se encarregam das finanças, do planeamento e da administração do território, quer pelo sistema judicial, como é o caso da necessidade de aprovação das contas de gerência municipais pelo Tribunal de Contas.

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986, constitui aquilo que boa parte dos especialistas considera o termo da instabilidade associada ao ciclo político aberto em 1974, iniciando-se uma nova etapa que corresponde a uma maior aproximação do país aos padrões económicos e sociais europeus.<sup>62</sup> Claro que o novo ciclo levanta novos problemas, mas a abertura do país ao espaço externo europeu tem tornado esses problemas cada vez menos compreensíveis e solúveis apenas no plano interno. Recorrendo a um termo já algo desgastado pelo uso excessivo, o país (e os seus municípios, embora em menor escala) lançou-se decisivamente no processo de globalização. Aquilo que antes, em traços simplistas, era uma partilha de experiências com o resto do mundo obtida através do contacto fugaz com o turista ou da imagem parcelar trazida pelo emigrante ou pelo breve retrato desenhado na televisão, passa agora a ser um tempo em que nos habituamos a ouvir falar de entidades tão opacas como valor das acções cotadas na bolsa de Nova Iorque, com índices que misteriosamente nos podem trazer mais ou menos prosperidade.

---

país figurado na «aldeia mais portuguesa de Portugal» e no Portugal dos Pequenitos é um eterno presente de saudade e de sebastianismo imperial” (1996: 41).

<sup>61</sup> No ponto seguinte deste texto são também especificadas algumas das mudanças das políticas da administração local que têm lugar neste novo quadro pós-1974.

<sup>62</sup> O próprio sub-título da obra histórica dirigida por César Oliveira, “Dos finais da Idade Média à União Europeia” atesta esta nossa posição e justifica que mais adiante tratemos com mais detalhe esta mesma questão da integração europeia. De resto, após 1986 ocorreram importantes mudanças em diversas regiões do mundo, mas a proximidade dos acontecimentos (como o dos atentados de 11 de Setembro de 2001) impedem que possamos projectar com segurança a amplitude do seu impacte na nossa vida colectiva nos últimos tempos.

Remetidos a uma posição periférica neste contexto europeu, o país e o seu poder local têm sabido contudo recolher algum do apoio fornecido pelos parceiros europeus, principalmente através dos financiamentos da chamada *política regional*. Importa no entanto sublinhar que tal não ocorre num quadro de perfeita harmonia: não só o poder local mantém hoje alguns dos traços dos anteriores regimes, como é o caso da centralização e da burocratização excessivas (isto tanto no quadro da relação com o poder central como a nível interno de muitas das Câmaras), como também esta envolvente externa europeia parece, como procuramos explicar mais adiante, votada a um certo estado de indefinição permanente.

Temos, então, neste quadro histórico-crítico reunidos alguns dos dados essenciais da nossa pesquisa. A exposição que se segue já se centra mais no contexto actual, entrando em linha de conta com algumas destas questões que podemos considerar ainda hoje não inteiramente solucionadas.

#### 4.2. O estado actual das autarquias municipais

Neste ponto iremos destacar dois dos aspectos centrais do contexto de actuação do poder local: o enquadramento jurídico, que como temos vindo a assinalar impõe algumas limitações ao seu funcionamento, bem como a problemática dos seus recursos financeiros. Se o primeiro aspecto merece da nossa parte um tratamento que se centra mais num esforço de síntese (de resto exigível no quadro de uma pesquisa que se pretende sobretudo sociológica), retomando alguns dos argumentos já conhecidos (e.g. Ruivo, 2000: 93-135; Corte-Real, 2003), já o segundo aspecto apenas pode em parte basear-se em trabalhos anteriores, uma vez que na sua elaboração privilegiámos a necessidade de apresentar um quadro da situação financeira mais simplificado e mais próximo da actualidade,

comparando assim a sua tendência evolutiva num período mais longo, abrangendo aproximadamente os últimos 20 anos.

A título de síntese prévia das questões mais formais, reiteramos a ideia de que o poder local português se inscreve numa matriz jurídica que foi forjada na época liberal, recolhendo muita inspiração no modelo francês da reforma napoleónica de 1800, mas também devendo algumas das suas características às experiências liberais inglesa e espanhola (L. Silveira, 1998). A forma geral como estes princípios foram concretizados há-de encontrar-se nos modos como se articulam os três grandes corpos da administração pública: em primeiro lugar, a administração central directa, incluindo o governo e os seus departamentos; em segundo, a administração central indirecta, compreendendo outras instituições autónomas sem base territorial, tais como as empresas públicas, os institutos públicos e as fundações; e em terceiro lugar, a administração local, que se encontra por seu turno subdividida. Vejamos pois mais em pormenor este terceiro nível.

#### 4.2.1. A envolvente político-jurídica e as reformas em curso

Para especificarmos a forma como a nossa legislação entende as competências da administração local, interessa saber em primeiro lugar que este quadro de competências deriva dos preceitos constitucionais anteriormente referidos e é apresentado sob a forma de Leis ou de Decretos-Lei, por vezes com disposições que revogam parte do estabelecido anteriormente. No caso do Decreto-Lei nº 100/84, o que está actualmente em vigor, apresenta-se como uma revisão da lei anterior (79/77), mas foi por seu turno também revisto por disposições posteriores, como as que resultam da Lei nº 25/85. E é na redacção desta lei que verificamos ser atribuição das autarquias locais o que diz respeito, no

quadro local, a: administração dos bens próprios e sob sua jurisdição; desenvolvimento; abastecimento público; salubridade pública e saneamento básico; saúde; educação e ensino; protecção à infância e à terceira idade; cultura, tempos livres e desporto; defesa do meio ambiente e da qualidade de vida; protecção civil (ver, e.g., Paixão e Cadilha, 1993).

Temos pois um vasto conjunto de competências, que deve ser entendido como resultante daquilo que se pode chamar um estatuto político elevado das autarquias locais portuguesas. Aliás, já no capítulo anterior fizemos menção a este aspecto, colocando-o em contraste com um estatuto legal relativamente mais baixo. Esta teorização, como dissemos, é proposta por M. Goldsmith (1995: 247), ganhando pertinência à luz das múltiplas limitações que a legislação mais específica impõe (em particular a já referida tutela exercida pelo governo e pelo tribunal de contas).

Esta administração local engloba dois níveis principais: um nível básico, onde se encontram 4220 freguesias. Estas são pequenas unidades, de raiz paroquial, com governos eleitos, mas com competências algo reduzidas e largamente tuteladas pelos municípios. Tal como sucede com os municípios, esta divisão não tem sofrido grandes alterações (em 1840, o número de freguesias já era de 3931 – ver Santos, 1995: 59), bem como apresenta contrastes assinaláveis, quer na sua superfície, quer na dimensão populacional. Depois, temos o nível usualmente visto como o mais representativo da própria administração local, o dos municípios ou concelhos. Estes são em número bastante inferior ao das freguesias (no ano de 2003 existem em Portugal 308 municípios), contando por isso com uma população média a rondar os 34 000 habitantes.

Depois, há ainda um nível supra-municipal, de estatuto menos claro, mas usualmente englobado na administração local: falamos, em primeiro, da figura do distrito, que parece condenada a uma existência meramente *residual*, embora os 18

distritos de Portugal continental ainda detenham poder de tutela sobre as autarquias locais. Essa tutela cabe ao governador civil que, nomeado pelo governo, é o seu representante no distrito, mas as suas atribuições, bem como as das assembleias distritais e dos conselhos consultivos, são bastante limitadas. Se a divisão administrativa ainda tem algum relevo, nomeadamente ao corresponder às circunscrições para efeitos eleitorais, já o próprio cargo de governador civil está neste momento em vias de extinção. Em segundo, temos as regiões, onde se incluem logicamente as regiões autónomas, mas também as regiões administrativas, cuja existência está determinada na Constituição desde 1976, mas cuja implantação efectiva está ainda por se decidir.

Detenhamo-nos então um pouco neste problema da regionalização. Das reformas introduzidas após 1974 fez parte, como dissemos, a descentralização de nível regional. Foram assim constituídas as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, bem como foi determinada a criação de Regiões Administrativas no território continental, não sendo previsível a forma como tal desígnio terá solução no futuro, sobretudo após o voto negativo no referendo de 1998. Mas isso não nos impede de pensar um pouco sobre esta ideia, ainda que o façamos um pouco contra a corrente.

Numa primeira abordagem, devemos admitir que as várias experiências descentralizadoras levadas a cabo em diversos países têm recolhido junto da população uma atitude globalmente favorável quando se trata do nível local. A esta atitude não será alheio o desejo, se bem que em grande medida por concretizar, de uma democracia participativa. No caso de Portugal, essa aspiração tem pelo menos reflexo nesta crescente sensibilidade, por parte dos líderes locais, para os problemas relacionados com o envolvimento dos cidadãos e com a qualidade dos serviços.

Ora, saltando para o nível regional, o valor da participação tende a perder algum peso face à necessidade de se garantir uma maior eficiência nos serviços prestados. Sendo essa eficiência um objectivo algo complexo na sua concretização e avaliação, parece-nos por isso estar na origem de uma certa vulnerabilidade da administração regional. A estas críticas de menor eficiência não têm escapado, de resto, os próprios governos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, mas também não ficam imunes as administrações regionais de países como a Itália<sup>63</sup>, por razões que certamente terão que ver com uma mais tradicional implantação, quer do poder central, quer do poder local. Será talvez em função de uma certa crise deste modelo tradicional (sentida nomeadamente quando se tornam os alvos privilegiados de suspeitas de corrupção), que a existência de um nível intermédio pode ganhar alguma legitimidade. Todavia, parece mais correcto afirmar que o factor que gera uma legitimidade acrescida será sobretudo o anseio por uma democracia participativa, espécie de contrapeso das insuficiências cada vez mais evidentes de uma democracia representativa.

Sem querermos simplificar o debate, parece que qualquer tentativa de afirmação de um poder *regional* fica sempre caucionada por esta espécie de efeito amplificado da exigência de maior eficácia das suas acções e de maior participação dos cidadãos. Em suma, uma exigência de o poder regional ser mais eficiente e participativo do que o poder central, sem se substituir ao poder local. Visto assim, tais objectivos tanto podem parecer demasiado ambiciosos como relativamente fáceis de conseguir. Ora, tudo indica que a maior ou menor dificuldade na obtenção de acréscimos de eficiência e participação a nível regional depende sempre em grande parte da qualidade da governação a nível nacional e a nível

---

<sup>63</sup> Sobre os casos português e italiano há neste texto, já a seguir, uma pequena reflexão de tipo comparativo, onde igualmente são ponderadas algumas implicações da regionalização no quadro da fragmentação dos sistemas políticos.



local, isto é, o governo regional dificilmente pode ser um *oásis* ou um *buraco negro* do sistema político.

Por fim, ainda que em Portugal se avance para a instituição em concreto das regiões administrativas no território continental, esta nova reforma não será neste sentido um ponto de chegada, mas sim um momento *zero* que constituirá um novo espaço de tensões e conflitualidade. Neste ponto, mantemos o que já havíamos dito há algum tempo, pouco tempo depois do referendo de 1998 (Costa e Felizes, 2001). Tal espaço estará por isso sujeito a sucessivas mudanças, pressionado por múltiplas exigências e vigiado de perto pelos outros poderes, o que nos leva a considerar o problema da regionalização como envolvendo algo mais do que a existência e aprovação de um mapa com o correspondente enquadramento de competências e recursos.

Saindo agora do quadro mais restrito das instituições da administração local, devemos ainda referir outras entidades que aparecem com um potencial de ligação próxima a esse quadro restrito. Falamos agora das associações de municípios, em particular as das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, mas também as que englobam outros municípios, correspondendo a uma filosofia recente de compensação da inexistência de regiões administrativas, visível através do reforço dos poderes atribuídos a estas associações. Noutro plano, também devem ser mencionadas as cinco Comissões de Coordenação Regional (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve), organismos típicos da administração central “desconcentrada” (concretamente ligados à área do planeamento e administração do território). Estas comissões têm uma ligação próxima com os municípios, quer através do fornecimento de apoio técnico e jurídico, prestado pelos Gabinetes de Apoio Técnico espalhados pelos vários agrupamentos de concelhos, quer através do papel que desempenham na gestão dos programas operacionais, financiados em parte pela União Europeia.

Esta situação de relativa dependência não é logicamente vivida do mesmo modo por todos os municípios. Os tipos de organização interna e os níveis de qualificação dos trabalhadores das autarquias locais são bastante variáveis. Quanto a este último ponto, sabe-se no entanto que há efectivamente um cenário de baixas qualificações: de um modo geral, o número de trabalhadores com qualificações de nível superior que trabalham na administração local (6%) é, em 2002, bastante baixo e também cerca de 3 vezes inferior à proporção de funcionários públicos nessas condições ao serviço da administração central, que nesse ano seriam 17% (Corte-Real, 2003: 59). É ainda de referir que, nos primeiros tempos, muitas autarquias não tinham nos seus quadros qualquer técnico superior: segundo os dados de finais dos anos de 1980, 45 dos 305 municípios estavam nesta situação, sendo que 17 deles pertenciam às Regiões Autónomas, onde a existência de vários municípios de muito reduzida dimensão ainda torna compreensível esse cenário (Ruivo, 2000: 134).

Se quisermos avaliar as mudanças recentes do poder local a partir das próprias estratégias de liderança e de gestão das autarquias municipais, vale a pena utilizar a concepção de Juan Mozzicafreddo, que estabelece três fases neste processo (Mozzicafreddo, 1993: 81-82)

A primeira corresponde a um período de forte intervencionismo, onde as actuações se centram nas infra-estruturas e na reorganização social e urbana. Construíram-se sobretudo estradas, habitações, bem como as primeiras redes de saneamento básico (se excluirmos as principais cidades), no quadro de uma afirmação tardia do Estado-providência. É a fase do “socialismo municipal”, semelhante à que Martin Loughlin descreve para a Grã-Bretanha de finais do século XIX (Loughlin, 1988), que no caso português deu origem a uma imagem ainda muito enraizada (e algo distorcida) de um poder local forte, mas também deu origem a uma primeira geração de novos líderes locais. Aliás, esta primeira geração teve em tantos casos tanto sucesso na *descolagem* do poder local, que viu

muitos dos seus protagonistas quase eternizarem-se nos seus cargos, batendo toda a concorrência em sucessivas eleições, como é bem sabido.

A segunda fase, mais próxima da situação actual, é identificada como uma adaptação, quer a um decréscimo relativo de recursos financeiros (a chamada crise ou *austeridade* fiscal), quer a um acréscimo das necessidades das populações. A liderança é agora menos intervencionista, procurando-se promover o desenvolvimento do município, mas tendo por base o apoio e os modelos dos grupos partidários. A relação da autarquia com as populações é institucionalizada, formalizada num quadro de relativa modernização técnica e administrativa. Para esta modernização, como vimos, também contribui o aumento da qualificação média dos recursos humanos.

Finalmente, Mozzicafreddo encontra alguns sinais de uma nova mudança, induzida em parte na sequência da adesão de Portugal às comunidades europeias (após 1986). Para além de um aumento dos recursos financeiros disponíveis, desenvolvem-se novas políticas aproximando as autarquias de outros agentes, o que se traduz numa efectiva modernização<sup>64</sup> das práticas político-administrativas, bem como num alargamento das preocupações dos líderes, nomeadamente ao incidirem nas questões culturais.

No ponto seguinte, desvendamos alguns aspectos desta actuação dos municípios, tendo sobretudo em mente os recursos financeiros que lhes são dados a gerir. Uma das questões mais interessantes que iremos notar é essa espécie de aprofundamento da terceira fase referida por Mozzicafreddo, sobretudo por via da perda de importância dos financiamentos europeus e de um tendencial aumento das receitas geradas localmente.

---

<sup>64</sup> O termo modernização deve ser aqui tomado na sua acepção corrente, já que numa perspectiva crítica, como por exemplo a de M. Weber, a de J. Habermas, ou mesmo a de M. Foucault, tal é também sinónimo de um novo potencial de crises e de diversas patologias que afectam agora a nossa sociedade.

Sendo válido que se mantém um estado de forte constrangimento do poder local, não deixamos por isso de entender que esta teorização de Mozzicafreddo se enquadra num primeiro ciclo global, ainda em curso, de um poder local periférico; estaremos assim ainda longe de um novo ciclo na liderança local, aquele que resultaria de uma efectiva descentralização.

#### 4.2.2. A questão do financiamento: uma retrospectiva

Passemos então a uma análise (ilustrada) da envolvente jurídica e financeira da actividade dos municípios. O mecanismo utilizado é a comparação de vários indicadores registados em quatro anos diferentes (1983, 1991, 1995 e 2000). Tal como são aqui apresentadas, estas notas acerca da *saúde* financeira dos municípios têm sempre algo de selectivo ou mesmo de caricatural, pois partem de uma escolha sempre discutível de alguns dos possíveis indicadores relevantes. Devemos ainda ressaltar a forma algo simplificada como apresentamos os dados: apenas nos centramos naqueles indicadores usualmente vistos como mais seguros, e dentro destes procurámos destacar os que se mostram mais pertinentes para esta breve análise.

O quadro 4.1. baseia-se em diversas fontes, o que também implica algum risco de não concordância entre os critérios utilizados para a elaboração das estatísticas.<sup>65</sup> Ressalvando de novo eventuais falhas que possam ter aqui a sua origem, resulta de uma primeira e rápida apreciação dos números um conjunto de impressões, ora positivas, ora menos positivas. Antes de fazermos essa

---

<sup>65</sup> Por exemplo, são conhecidas (sobretudo pelos economistas) as dificuldades na apresentação de valores indiscutíveis para o crescimento económico ou para o volume da despesa pública. Mais recentemente, as principais regras para a elaboração destas estatísticas são ditadas pelo organismo europeu que superintende esta área (o Eurostat), o que veio a limitar algum do debate. No entanto, subsistem as suspeitas pontuais de “desorçamentação” de despesas,

apreciação, vamos ainda adiantar alguns esclarecimentos, já que alguns dos indicadores apresentados podem suscitar dúvidas. Para tal, remetemos as anotações feitas no quadro para o que a seguir se expõe de modo ordenado.

Quadro 4.1.  
Situação jurídico-financeira do poder local (1983-1991-1995-2000)

	1983	1991	1995	2000
<b>Produto Interno Bruto</b> (preços de mercado)	11 368	49 566	75 935	115 546
Variação real (%); [1982-1983; etc.]	(-0,3%)	(2,3%)	(2,4%)	(3,7%)
<b>Inflação (%)</b>	25,5%	11,4%	4,1%	2,9%
<b>Despesa pública total (a)</b>	4020	22 925	31 890	52 733
Percentagem do PIB	35,4%	46,2%	40,3%	45,6%
<b>Despesas dos municípios (b)</b>	369	2 354	3 380	5 467
Percentagem do PIB	3,2%	4,7%	4,3%	4,7%
Percentagem da despesa pública total	9,2%	10,3%	10,6%	10,4%
<b>Investimento</b> (bens de capital e terrenos) (c)	175	823	1 020	2 161
Peso percentual nas despesas totais	47,3%	35%	30,2%	39,5%
<b>Receitas dos municípios</b>	369	2 354	3 380	5 375
Transf. da Adm. Central (FEF/FMs) (% do total)	60%	33%	33%	37%
Variação real [1982-1983; etc.]	(-8,5%)	(11,2%)	(8,7%)	(27%)
Impostos (% do total) (d)	16%	24%	26%	36%
Outras - empréstimos, multas... (% do total) (e)	24%	43%	41%	27%

*Fontes:* diversas fontes foram consultadas, entre as quais o INE, alguns relatórios do Banco de Portugal, os indicadores económicos coligidos pelo Ministério das Finanças, as contas da gerência municipal e outras publicações da Direcção-Geral da Administração Local.

*Notas:* as anotações (de “a” a “e”) são tratadas no texto.

*Unidade:* milhões de Euros (10<sup>6</sup> Euros).

Em primeiro lugar (a), a já aludida questão do cálculo da despesa pública. Os valores apresentados referem-se à despesa do chamado Sector Público Administrativo. Para o ano de 1983, fizemos uma estimativa somando o valor da despesa do Orçamento Geral do Estado ao do défice orçamental, segundo os cálculos apresentados por Silva Lopes (1996: 245-255). Tratam-se assim de valores algo discutíveis.

conseguida através de diversos expedientes, tendo em vista a limitação dos valores da despesa pública.

Em segundo lugar (b), uma breve referência às finanças das Freguesias. Até 1998, um mínimo de 10% das receitas correntes do FEF atribuído às Câmaras tinham de ser transferidos para as Juntas de Freguesia, constituindo a sua maior fonte de receita, ainda que algo escassa. Com a nova lei de finanças locais (42/98), criou-se, para além dos novos fundos municipais referidos no quadro como “FMs”, um fundo autónomo para o financiamento das freguesias, fazendo aumentar ligeiramente esse volume de receitas.

Em terceiro lugar (c), salientamos o facto de incluirmos nos números relativos ao investimento apenas a sua maior parcela, que é o investimento em bens de capital e em terrenos. Isto permite comparar melhor o esforço de investimento dos municípios ao longo dos anos, já que não se contam por exemplo os encargos financeiros, nem as transferências de capital para as Juntas de Freguesia e para os Serviços Municipalizados, menos relevantes e mais dados a flutuações conjunturais. De novo, o valor encontrado para 1983 é uma outra estimativa que fizemos em face da mudança de critérios contabilísticos entretanto ocorrida.

Depois (d), merece especificação a diversidade de receitas fiscais. Estão aqui incluídos (por ordem de importância): o imposto de sisa (transferido para os municípios desde 1987, representa cerca agora cerca de 1/3 das receitas fiscais); a contribuição autárquica (criada em 1988), variável em alguns décimos percentuais, representa actualmente cerca de 1/4 destas receitas;<sup>66</sup> depois, com um peso menor, encontramos a derrama, que é o único imposto que pode ser lançado pelos municípios e que incide sobre a colecta do IRC local, até 10% – actualmente quase todos os municípios recorrem à derrama; o imposto sobre veículos e ainda alguns impostos indirectos (taxas e serviços cobrados indirectamente sobretudo às

---

<sup>66</sup> A partir de 2004, o imposto de sisa passou a designar-se IMT (Imposto Municipal sobre as Transacções) e a Contribuição Autárquica IMI (Imposto Municipal sobre os Imóveis), tendo sido introduzidas novas taxas e novas regras para a avaliação dos imóveis.

empresas – representam cerca de 15% do total). Incluímos aqui ainda outras receitas não fiscais, como as que provêm da cobrança de taxas e multas (obras, lixos, canídeos, caça, entre outras), para podermos fazer a comparação entre vários anos.

Por fim (e), importa referir que, do conjunto de receitas que não resultam nem de transferências da administração central, nem da cobrança de impostos, merecem algum relevo as receitas provenientes tanto da contracção de empréstimos como aquelas que são transferidas dos programas europeus. Também se incluem aqui as receitas provenientes da venda de serviços, como é o caso do abastecimento de água ou ainda das rendas cobradas pelo uso de algumas instalações (no seu todo, correspondem a cerca de 7% do total de receitas). Mas são aquelas duas primeiras parcelas (os empréstimos e as receitas provenientes da UE) que nos merecem um breve comentário.

Quanto aos fundos europeus, regista-se uma evolução do seu peso ao longo do período. Salvaguardando diferenças entre municípios, pudemos estimar que tanto nos anos de 1991 como de 1995, o seu peso global se situou à volta dos 10% das receitas totais. Em 2000, ele baixa para 6,3%, configurando uma descida que parece no actual quadro irreversível. No entanto, tal como iremos verificar mais adiante, este peso não pode ainda ser negligenciado.

Por fim, a questão do endividamento. Sobre isto aplica-se o mesmo que dissemos atrás: há diferenças importantes entre municípios, não só ao nível do peso desses encargos financeiros, mas também ao nível da sua própria capacidade de endividamento. Este é de resto um dos factores de desequilíbrio do esforço de coesão prosseguido através do antigo FEF (Fundo de Equilíbrio Financeiro) e agora através do FCM (Fundo de Coesão Municipal). Isto não significa que haja qualquer erro de fundo nas políticas – apenas estamos a afirmar que decorre das próprias regras do mercado que sejam os municípios mais populosos os que

naturalmente têm mais facilidade em obter financiamentos através de empréstimos. O crescimento dos encargos financeiros dos municípios, se não atingiu nunca níveis exagerados, pelo menos obrigou a que as actuais exigências de controlo do défice orçamental e da despesa pública em particular impusessem um novo conjunto de normas que limitam a contracção de empréstimos pelos municípios.<sup>67</sup>

Saindo agora das explicações em torno de alguns dos números apresentados, olhamos em termos gerais a situação financeira do poder local português. A primeira impressão é a de que essa situação das finanças locais tende a acompanhar a própria situação geral do país. Se há melhorias, elas repercutem-se quase de modo simétrico na melhoria da situação financeira dos municípios. Um dos indicadores mais seguros encontra-se na comparação entre o ano de 1983, que foi um ano particularmente *difícil* para a economia portuguesa, com crescimento negativo do PIB e elevadas taxas de desemprego e de inflação, com os restantes. O próprio decréscimo das taxas de inflação, bem como a variação positiva do montante de transferências da administração central (com a nova lei, este valor deixa de ser calculado com base no IVA previsto, passando a ser composto por cerca de 1/3 das receitas do IVA, IRS e IRC), indiciam esta melhoria ao longo dos anos 90.

Se olharmos em particular para a composição de receitas dos municípios, nota-se uma certa mudança estrutural.<sup>68</sup> Para esta mudança contribuem também, em certa medida, as já referidas transferências de capital da UE, dando azo

---

<sup>67</sup> De resto, os municípios também têm recorrido a expedientes mais óbvios para conter problemas de tesouraria: a prática corrente tem sido a do adiamento da execução de investimentos ou mesmo o diferimento dos pagamentos a alguns fornecedores.

<sup>68</sup> A principal alteração a este nível foi a referida transferência das receitas da sisa para os municípios – todavia, trata-se de um imposto *difícil* de cobrar (usualmente é alvo de práticas fraudulentas, nomeadamente de subfacturação das transacções imobiliárias). As já mencionadas medidas que foram tomadas em 2003 implicaram a redução das taxas deste imposto, redução que todavia, segundo as previsões do governo, não deverá afectar o nível de imposto cobrado, dado o estímulo introduzido para o abandono dessas práticas fraudulentas.



nomeadamente a uma diversificação das fontes de receita, agora muito menos concentradas nas transferências da administração central, sobretudo se compararmos o cenário actual com o cenário típico vivido até meados dos anos 80.

Todavia, essa perda de importância relativa das transferências da administração central (passam a constituir cerca de 1/3 das receitas totais, com uma ligeira inflexão dessa tendência através da nova lei de finanças locais) contribui para a já aludida situação de quase desaparecimento de um mecanismo de *discriminação positiva* dos municípios menos populosos. Em parte, essa discriminação positiva deveria ser também uma prioridade na distribuição das receitas dos fundos europeus, mas como demonstramos mais adiante para o caso da região minhota, a assimetria do desenvolvimento dos municípios não foi efectivamente reduzida por esta via.

Mais importante, a nosso ver, será registar a baixa participação dos municípios na despesa pública – ronda os 10% em todo o período analisado, estando no *fundo da tabela* quando comparada em termos europeus, com a agravante de a despesa a nível regional apenas contar com os relativamente pequenos orçamentos dos Governos Regionais. Tal atesta o já referido carácter centralista da administração pública portuguesa, estando na base de muitas das reivindicações dos dirigentes locais.

Comparando essa despesa local com o PIB, o seu crescimento no período considerado (de 3,2% para 4,7% do PIB, embora se trate de valores algo falíveis) acompanha o crescimento da própria despesa pública total. Os valores que o quadro 4.1. regista são oscilantes, mas indiciam um claro aumento ao longo dos últimos anos, aliás suficientemente notado para preocupar os especialistas. Tais oscilações devem-se, em primeiro lugar, à subavaliação da despesa pública de 1983, motivada pelo descontrolo orçamental e pela necessidade de financiar

défices e parte da dívida pública através de dotações que não foram inscritas como despesa pública. Depois, a partir de 1986 foi adoptada uma nova fórmula de cálculo do PIB, o que sobrestima os valores dos anos seguintes. Entretanto, foram tomadas medidas mais restritivas para minorar os défices orçamentais, medidas essas que no final da década de 90 terão sido algo descuradas, originando a nova subida da despesa pública, para valores que rondam os 46% do PIB.<sup>69</sup> Quer então isto dizer que a relativa melhoria da situação financeira dos municípios não foi motivada por uma qualquer mudança estrutural, mas tão-somente acompanhou o próprio aumento da despesa pública, este por seu turno apoiado no crescimento económico. Daqui pode concluir-se que, ao falhar esta fórmula de crescimento (nomeadamente havendo quebra do crescimento económico), as dificuldades para os municípios tendem automaticamente a agravar-se, o que mais uma vez vem a confirmar a nossa impressão geral da existência de múltiplos factores de vulnerabilidade do poder local português.

Devemos ainda realçar, agora do lado da composição das despesas, a questão do investimento. Tal como sucede com a despesa pública, este valor também oscila ao longo do período, embora não se registre qualquer correlação entre essas duas variáveis. A forma como explicamos essa oscilação será sempre algo discutível, até porque são conhecidas as interferências que os ciclos eleitorais têm nestas políticas.<sup>70</sup> A tendência verificada ao longo do período é a de um abaixamento do peso do investimento na despesa dos municípios, com uma

---

<sup>69</sup> Claro que, se vistos em termos absolutos, os orçamentos estatais crescem sempre de modo significativo, levando especialistas como A. Cavaco Silva a apelidar a despesa pública de “monstro” que assombra as políticas orçamentais. Sobre estes problemas ver, e.g., Silva Lopes (1996: 245-255), ou para os anos mais recentes os Relatórios anuais do Banco de Portugal (2001 e 2002).

<sup>70</sup> Sobre a questão dos ciclos políticos, os trabalhos de autores como Rui Baleiras, Linda Gonçalves Veiga e Francisco José Veiga têm encontrado correlações entre políticas de investimento e estratégias eleitorais, sobretudo as que procuram a reeleição dos presidentes de câmara. Ver Baleiras e Costa (2001) e Veiga e Veiga (2004). No entanto, se tivermos em conta que nenhum dos anos aqui retratados foi ano de eleições locais, podemos considerar relativamente afastado esse efeito.

inversão dessa tendência nos últimos anos, passando este investimento em bens de capital e terrenos a constituir actualmente cerca de 40% do total das despesas. Como se explica isto?

O que sugerimos é em parte apoiado no modelo anteriormente referido de evolução do tipo de política local. Na primeira fase, a mais intervencionista, os investimentos tinham uma fatia importante das despesas. Esse peso ainda é significativo em 1983, mas já indicia a criação de uma estrutura administrativa mais elaborada, facto que veio a conduzir a uma forte crescimento da despesa corrente pelo menos até 1995. Esta época também coincide com o abaixamento das taxas de desemprego, fruto também da expansão dos quadros de pessoal das câmaras, sobretudo nos municípios menos populosos. Nos anos posteriores, com o próprio aumento de receitas e a melhoria da situação económica do país, foi possível voltar a planear mais investimentos.

Quadro 4.2.  
Distribuição sectorial de parte do investimento

	Ano	
	1991	2000
Habitação	11%	16%
Estradas (inclui viação rural)	32%	25%
Água e saneamento	14%	10%
Educação, lazer e outros equipamentos sociais	15%	10%

*Fonte:* estimativa feita a partir das contas de gerência municipal (1991) e do relatório de 2000 da Direcção-Geral da Administração Local

O quadro 4.2. aqui apresentado mostra precisamente a existência de uma nova prioridade para o investimento dos municípios, a habitação. Mas, e isso não está patente, também se investe agora muito mais em obras como as de recuperação dos próprios imóveis onde está sedeada a administração local. O que interessa ressaltar é que isto ocorre sem prejuízo do continuado acréscimo, agora

menos significativo em termos relativos, da despesa com pessoal e com a aquisição de diversos serviços.

Se olharmos mais atentamente a distribuição sectorial desse investimento, é notória a persistência de um perfil de investimentos municipais centrados em necessidades básicas, tendo sempre relevo a construção e reparação de estradas, ao passo que o investimento (menos visível) no abastecimento de água e no saneamento tende a diminuir. Quanto aos investimentos na área da educação e do lazer, importa referir que parte deles derivam da atribuição de novas responsabilidades aos municípios no domínio do ensino básico e também que, de uma forma geral, se trata de uma área que tende a absorver mais despesa corrente do que de investimento (o exemplo típico será de resto o do apoio dado às inúmeras associações que se dedicam às mais diversas actividades, bem como o apoio dado aos clubes desportivos).

Toda esta argumentação acaba por sugerir que o poder local português dá sinais de alguma estabilização financeira, conseguida no entanto à custa de um conjunto de limitações que lhe são impostas. Somos levados a dizer que, na globalidade, se tem mantido o modelo de financiamento que foi traçado na primeira lei de finanças locais (a Lei nº 1 de 1979), dando um elevado peso às transferências financeiras provenientes do Orçamento Geral do Estado (peso que só recentemente se atenuou, tendo também a entrada dos fundos europeus ajudado a equilibrar a proveniência dos rendimentos), mantendo um forte controlo das despesas das autarquias locais (é improvável que esse peso possa ultrapassar muito o limiar de 10% da despesa pública) e permitindo que a este nível local se empreendam investimentos com uma importância política relativamente elevada. Estes são os ingredientes para que se tenha instalado, por um lado, um clima de tensão entre as autarquias e o governo central, traduzido pela constante reivindicação de mais recursos e maior autonomia, e por outro lado um persistente “patrocinato específico” (Ruivo, 2000: 85), uma rede

labiríntica de contactos informais e de trocas de favores, que permite que algumas autarquias possam beneficiar de um tratamento mais benévolo por parte do governo central, nomeadamente através da maior concentração de investimentos da administração central na área dessas autarquias.

No entanto, regressando ainda à questão do investimento municipal, o cenário de estabilização também permite alguma margem de manobra para que as Câmaras Municipais programem e executem algumas obras vistosas: arranjos urbanísticos de grande impacte visual, complexos desportivos, habitações, recuperação de património histórico, ou outras. Seria menos agradável se as autarquias se vissem obrigadas à difícil gestão de equipamentos como as escolas do ensino básico, ou dos centros de saúde, ou eventualmente obrigadas a cumprirem níveis elevados de cobertura concelhia de saneamento básico ou de transportes públicos. De resto, o facto de haver uma alta taxa de reeleição de executivos municipais, a par com uma alta taxa de executivos que são governados em maioria absoluta (são cerca de 90% do total), não seria compreensível apenas pelo facto de haver, como alguns economistas têm demonstrado, uma gestão desses investimentos de acordo com o ciclo eleitoral, ou, como sugere o estudo de F. Ruivo, uma rede de contactos informais – isso tem também seguramente que ver com esta margem de manobra que advém da diversidade e da importância *política* dos investimentos que as Câmaras Municipais executam.

#### 4.3. O poder local português em contraste com o caso italiano<sup>71</sup>

Neste ponto, tratamos de abrir o horizonte da pesquisa ao nível internacional, para dar uma panorâmica comparativa da situação do poder local

---

<sup>71</sup> Este sub-capítulo retoma, com bastantes alterações e actualizações, um trabalho anteriormente publicado (Costa, Felizes e Gamberucci, 1997).

português, tendo para o efeito escolhido o caso italiano, na sequência de um pequeno trabalho anteriormente realizado no âmbito de um projecto que envolvia o estudo específico das administrações locais de diferentes países europeus. Alguma da consistência desta comparação advém, por isso, do trabalho desenvolvido nesse projecto por Maurizio Gamberucci.

São certamente muitas as possibilidades de uma comparação entre dois países diferentes. À partida, devemos ter em mente algumas das similaridades que tornam relativamente comum a ideia de uma Europa do Sul, da qual fazem parte Portugal e Itália. Nas palavras da autora grega L. Leontidou,

«As cidades do norte, na maior parte frias e disciplinadas, contrastam com a luz, o calor e a espontaneidade das cidades do sul e com a maneira de ser das suas populações. Os trabalhadores mediterrânicos têm as suas formas próprias de se oporem ao capitalismo e de enfrentar a pobreza e a exploração. Eles viajam, escapam aos meios rurais e invadem as cidades, emigram, regressam e de alguma forma conseguem sobreviver com dignidade. O seu internacionalismo bem anterior a este século foi salientado por Fernand Braudel: “Havia proverbialmente e se calhar literalmente um florentino em cada canto do mundo.” A pobreza não impediu os trabalhadores mediterrânicos de serem criativos na sua vida quotidiana. Culturas alternativas espontâneas foram sendo ignoradas até ao momento em que culminaram em luta política, golpes de estado e passividade política, mas também em guerras civis. Algumas das suas manifestações quotidianas como a informalidade, a vida e a socialização comunitárias, o gosto pelo espectáculo musical ou futebolístico, o espírito de inter-ajuda ou a prática da construção clandestina, encontraram a indiferença e o desprezo dos marxistas (...) sendo por outro lado práticas das quais o Estado tende a aproveitar-se (1990: 2).»

Anotemos em primeiro lugar as referências a uma “informalidade” e a práticas de inter-ajuda, das quais os Estados tendem a beneficiar. Isto sugere logo que estamos perante fenómenos complexos, que seguramente envolvem modalidades específicas de actuação das instituições políticas. A título de hipótese genérica exploratória, assumimos que os Estados português e italiano

correspondem a Estados-providência enfraquecidos, que vêem algumas das suas funções típicas serem parcialmente cumpridas por redes de inter-ajuda e pelo recurso à informalidade, nomeadamente a chamada economia subterrânea. Mas esse recurso à informalidade dificilmente ocorre em condições de igualdade democrática, pelo que também os objectivos de uma democracia participativa estarão longe de serem concretizados nos dois países.

Retemos então uma imagem corrente da democracia local, baseada num sistema representativo que produz eleitos políticos mandatados para dirigirem uma comunidade; neste quadro, tem lugar a participação dos cidadãos, enquanto controlo da actividade política e intervenção, o mais directa possível, na tomada de decisão e na aplicação dessas decisões. Paralelamente, defrontamo-nos com a necessidade de fazer intervir neste processo critérios *modernos* de eficiência, exigindo o fornecimento de serviços com crescente qualidade.

Podemos dizer que aqui se combinam dois tipos-ideais de democracia: o arquétipo da Cidade-Estado da Grécia antiga (que autores clássicos como Rousseau, Montesquieu ou Tocqueville tomam como modelo de democracia participativa) e o sistema representativo da democracia liberal, considerado por autores como Dahl uma adaptação do modelo anterior às sociedades complexas contemporâneas.<sup>72</sup> Estes dois tipos-ideais são reequacionados tanto pelo nível de governo que está em questão (aqui, o local) como pela necessidade de cumprir regras orçamentais. Neste quadro situa-se, a nosso ver, o espectro das várias noções de democracia que os vários cientistas sociais tendem a partilhar.

Vejamos então o que a ideia de uma democracia participativa nos *exige*. De acordo com Teixeira Fernandes,

---

<sup>72</sup> Para uma abordagem crítica das teorias clássicas da democracia e do relacionamento entre a complexidade social e a democracia, ver Zolo (1992).

«Quando se desconstrói o conceito de participação, verifica-se, porém, que ele apresenta manifestações entre si contrastantes. Poderá revelar-se sob forma activa ou passiva. Participar activamente é exercer, com capacidade autónoma, uma influência no processo de decisão. Este procedimento raramente é posto em acção na prática democrática. O que parece ocorrer com mais frequência, é a participação passiva e dependente, em que as pessoas são associadas a alguns procedimentos, sem intervir na fase final de decisão. Um efeito democrático é produzido através da actividade que faz despertar a ilusão de liberdade e de participação.» (1997a: 132)

Nesta linha, podemos argumentar que as patologias que impedem uma participação autêntica se alargam na medida em que também vivemos em sociedades bastante marcadas pela expansão de fenómenos como os da burocratização e do clientelismo. Alguns autores referem-se a isto como estando na base de uma estrutura “dualista” do poder local (Costa e Neves, 1995: 80-81). Então, teremos simultaneamente, tanto em Portugal como em Itália, governos locais altamente burocratizados e portanto dotados de uma forte rigidez formal na sua regulamentação e procedimento, mas igualmente (e o paradoxo é apenas ilusório) envolvidos numa rede de contactos informais, sobretudo vocacionada para um acesso privilegiado ao poder central, ou, a um nível mais local, vocacionada para a obtenção dos favores do patrono ou do cliente, revestindo uma atitude paternalista, que de resto tem sido objecto de análise por muitos autores – para o caso português, ver, entre outros os trabalhos de P. Silveira e Sousa (1996) e M. Carlos Silva (1998).

Portanto, o planeamento desta comparação acabou por articular um quadro inicial alargado com algumas especificações e correcções que se foram impondo à medida que o estudo avançou. É disto que pretendemos dar conta em seguida.



#### 4.3.1. A configuração dos governos locais

A comparação das democracias portuguesa e italiana a nível local deve ser feita tendo em conta as similaridades e a heterogeneidade existentes entre os países e no interior de cada país. As dimensões sócio-demográficas que tivemos em conta para descrever e comparar os dois contextos municipais são, em primeiro lugar, a distribuição populacional em categorias demográficas e, em segundo, as diferenças encontradas entre municípios, de acordo com a sua posição geográfica.

A dimensão demográfica dos municípios é uma variável tão importante quanto contraditória na caracterização dos governos locais; na verdade, não podemos falar de uma dimensão demográfica ideal para um município, no sentido de ser o ponto de partida para se promover a participação democrática dos cidadãos e, simultaneamente, para se maximizar a eficiência dos serviços prestados (respectivamente a “efectividade sentida pelos cidadãos” e a “capacidade do sistema”, nas palavras de Dahl e Tufte, 1974). Por um lado, as cidades de dimensão média ou grande parecem assegurar uma gestão mais eficiente dos serviços e dos recursos; por outro, as comunidades mais pequenas parecem possibilitar o estreitamento da relação entre os eleitores e os eleitos, dando lugar a uma participação mais efectiva dos cidadãos. Todavia, como vimos no capítulo anterior, alguns dos defensores do elitismo ou do pluralismo de elites, também detectam sinais contrários a estes.

A Itália e Portugal apresentam uma situação bastante diferenciada no que toca à dimensão dos municípios. Conforme mostramos no quadro 4.3., os 308 municípios portugueses (30 dos quais situam-se nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira) têm uma população média de 34 000 habitantes, contrastando com a Itália, onde este valor desce para os 7 000. Portanto, em

média, o município italiano é cerca de 5 vezes mais pequeno (em população) que o português, o que também pode ser comprovado pelos valores modais da distribuição: em Portugal, é a categoria entre os 10 e 50 mil habitantes a mais comum, ao passo que em Itália, quase metade das *comuni* têm entre mil e 5 000 habitantes.

**Quadro 4.3.**  
Dimensão populacional dos municípios portugueses e italianos

<i>Número de habitantes</i>	Portugal		Itália	
	Municípios	%	Comuni	%
Menos de 1 000	1	0,3	1 942	24
1001 a 5000	25	8,1	3 896	48,1
5001 a 10 000	77	25	1 156	14,3
10 001 - 50 000	155	50,3	980	12,1
50 001 - 100 000	27	8,8	85	1
Mais de 100 000	23	7,5	42	0,5
<b>Total</b>	<b>308</b>	<b>100</b>	<b>8 101</b>	<b>100</b>

Fontes: M. R. Martins (2001: 45), INE e ISTAT

O facto de, em Itália, 86,4% dos municípios terem população inferior a 10 mil habitantes, reproduz o quadro tradicional dos estados da época anterior à unificação. Em termos populacionais, trata-se de uma estrutura similar à das nossas freguesias, mas não é comparável em termos de competências e recursos, dadas as fortes limitações que afectam este nível mais baixo da administração local portuguesa.

Assim, em muitos estudos formais, este caso português é visto como o de um certo equilíbrio, pois o facto de termos 155 municípios com população entre os 10 e os 50 mil habitantes, aproxima-nos bastante da dimensão ideal acima referida (e.g., Council of Europe, 1995).

Desde 1950 até 2002 o número de municípios portugueses teve um acréscimo de 5 unidades, enquanto que em Itália esse aumento foi mais significativo (319 novas “comuni”). Este indicador mostra que a fragmentação do sistema administrativo italiano, tradicionalmente vista como uma das suas características, tem aqui um sinal claro, pois para além da Itália, no quadro europeu, neste mesmo período, só viram aumentar o número de circunscrições municipais, e com valores muito menos expressivos, a Irlanda e Portugal (ver a sinopse em M. R. Martins, 2001: 47).

Com uma população a rondar os 57 milhões de habitantes e uma área de 301 277 km<sup>2</sup>, os municípios italianos têm uma dimensão média de 37 km<sup>2</sup> e uma densidade populacional média de 190 habitantes por km<sup>2</sup>. Por seu turno, Portugal com os seus cerca de 10,5 milhões de habitantes e 92 072 km<sup>2</sup> apresenta uma superfície média de 301 km<sup>2</sup> por município e uma densidade populacional algo inferior à italiana (114 habitantes por km<sup>2</sup>). No contexto europeu, estes dois países “caem num grupo intermédio entre 100 e 200 habitantes por quilómetro quadrado, sendo os países do norte as áreas menos densamente povoadas da Europa” (Council of Europe, 1995: 15). Registe-se que o actual recorde de densidade populacional na União Europeia é detido por Malta (1256 hab./km<sup>2</sup>), tendo este país insular destronado a Holanda (400 hab./km<sup>2</sup>) neste item. Claro que nestas contas não contamos com *micro-países* como o Mónaco ou a Cidade do Vaticano, que têm densidades populacionais bastante maiores.

Num outro plano, também é relevante ter em conta a questão do número de dirigentes políticos eleitos. O maior número de pequenos municípios que encontramos em Itália torna o número destes representantes eleitos (145 242 em 1992) e a proporção de eleitos por habitantes (1 eleito para 397 habitantes) algo diferente dos valores para Portugal (8 760 eleitos locais, correspondendo a 1 eleito para cada 1 125 habitantes). De novo, algumas interpretações correntes, tendem a ver nos números relativamente reduzido de dirigentes políticos locais um sinal de

défice de participação democrática, facto que quanto a nós não pode ser corroborado a partir da pesquisa no terreno. De resto, esta mesma impressão de que não se trata de uma questão de número de dirigentes por habitante é também deixada no estudo de M. R. Martins (2001: 58-59).

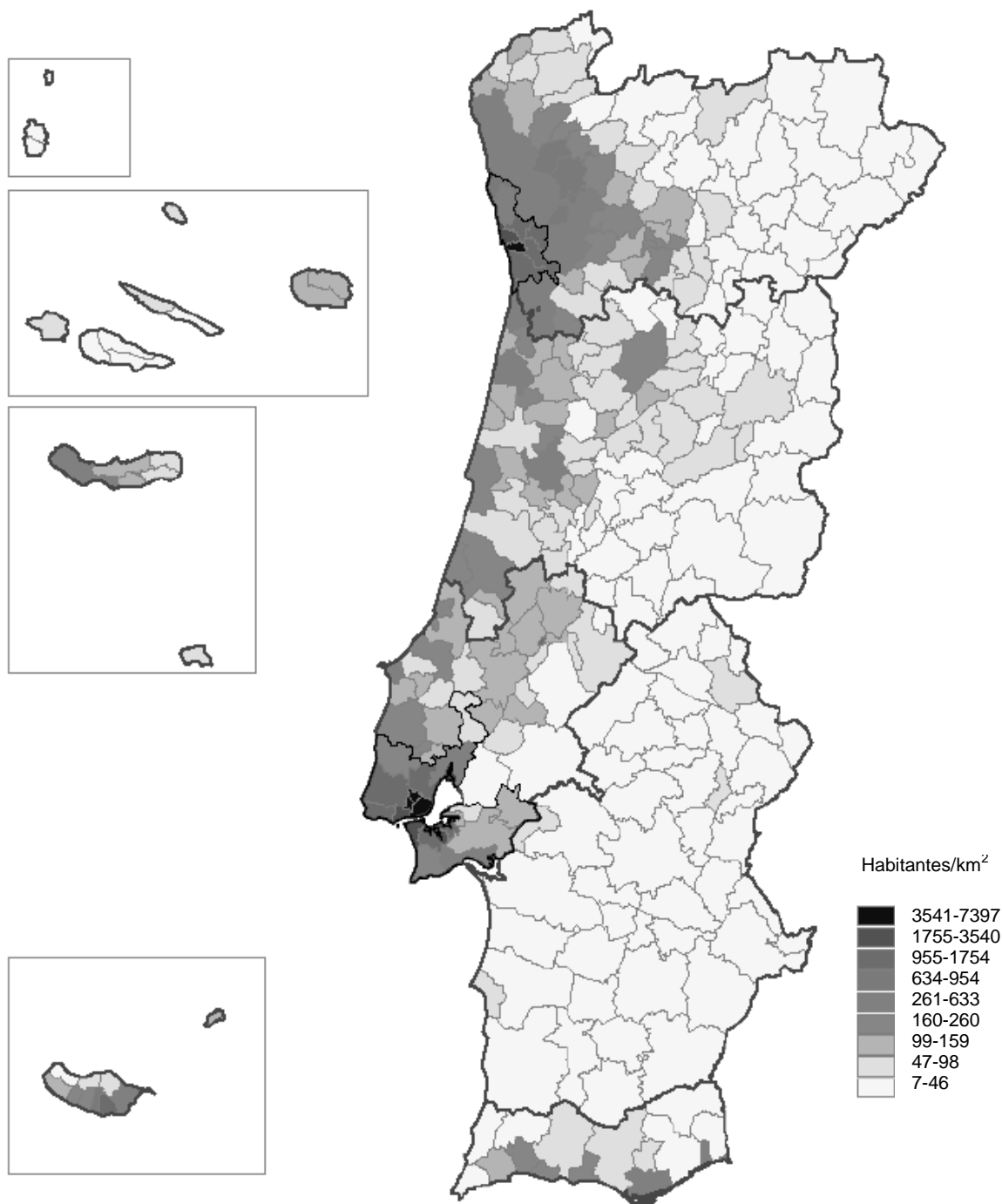
Uma outra questão prende-se com a distribuição da população pelo território, dado que até agora nos temos reportado a valores médios. Como seria de esperar, ambos os países registam especificidades nesta distribuição.

Para dar melhor conta deste problema, apresentamos dois mapas onde tornámos mais visíveis estas diferenças territoriais. O facto de as assimetrias territoriais portuguesas serem já relativamente conhecidas, não invalida que também façamos aqui a sua apresentação, apoiada no mapa 4.1.

Portugal apresenta então acentuados contrastes. Nesta perspectiva *ecológica*, distinguem-se dois eixos de diferenciação: o que separa o norte do sul (com raízes mais tradicionais, fundadas no contraste geográfico) e o que separa o litoral do interior. Assim, nos últimos 30 anos assiste-se a uma tendência de concentração populacional e de actividade económica nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto: os seus 27 municípios contêm cerca de 3,7 milhões de habitantes, quase 40% da população do país.

Este fenómeno coexiste com uma certa perda de importância demográfica das próprias cidades de Lisboa e do Porto, em favor dos concelhos envolventes. Estas áreas funcionam como pólos de atracção devido à elevada densidade de empresas aí localizadas, bem como à maior concentração de serviços públicos e de equipamentos, o que também é sinónimo de uma maior qualidade de vida, embora aqui haja o risco de uma generalização excessiva, ignorando-se os problemas da nova pobreza e da marginalidade que passaram a integrar o quotidiano destas regiões.

Mapa 4.1. – Portugal: densidade populacional em 2001



Fonte: Instituto Nacional de Estatística. Mapa simplificado

Deste modo, verifica-se um movimento de migração partindo do interior do país para o litoral. Por isso, para além das duas áreas metropolitanas, outras cidades do litoral vêm a sua população crescer, sobretudo nas regiões servidas por melhores vias de comunicação, em parte devido ao melhoramento e ao

prolongamento das ligações entre Lisboa e o Porto. Não é por acaso que encontramos ao longo deste eixo cidades intermédias da importância de Setúbal, Santarém, Leiria, Coimbra, Aveiro e Braga.

Podemos sintetizar este raciocínio argumentando que, à medida que nos afastamos do principal eixo de desenvolvimento, quer em direcção aos extremos norte e sul, quer sobretudo em direcção ao interior, encontramos municípios e regiões com problemas de desenvolvimento e quase sempre com uma perda tendencial de população.

Deste modo, faz sentido dizer que actualmente o país não enfrenta apenas os chamados “custos da insularidade”, dizendo respeito aos nossos arquipélagos: duas novas *insularidades* foram entretanto constituídas ou agravadas, tomando uma delas a forma da já referida interioridade, abrangendo uma vasta parte do território, e outra a forma da *centrifugação*, gerando o esvaziamento das zonas centrais de algumas cidades, o que também significa o subaproveitamento de infra-estruturas (saneamento, transportes, etc.) face ao decréscimo da população residente.

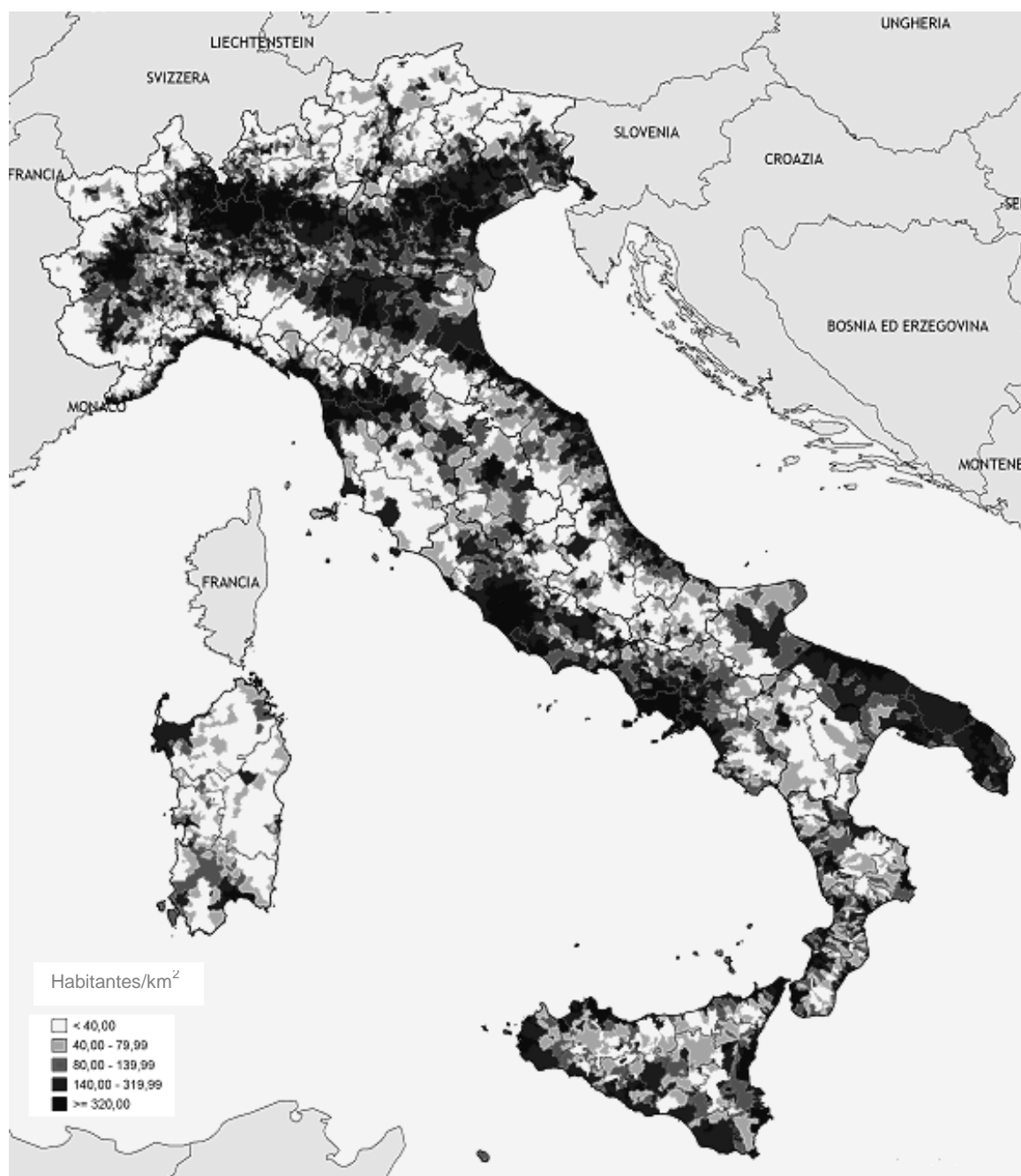
No caso italiano (ver mapa 4.2.), como sustenta Bruno Dente (1991: 518), há também diferenças territoriais significativas. Do ponto de vista demográfico, nota-se que no noroeste do país prevalece o pequeno município (correspondendo à tradição do antigo reino da Sardenha), enquanto que no sul encontramos mais cidades de maior dimensão média.<sup>73</sup>

Em todo o caso, a distinção mais importante a fazer entre o norte e o sul, refere-se logicamente ao contexto sócio-económico dos governos locais, em parte também reflectido na questão demográfica.

---

<sup>73</sup> No Piemonte, se exceptuarmos Turim, temos uma população média de 2 500 habitantes por município; na Ligúria, essa média não vai além dos 3 500 habitantes. A sul, a população média na Campânia é de cerca de 7 500 habitantes por município, bem como na Sicília ronda os 8 700 habitantes, ao passo que em Puglia esse valor sobe aos 12 000.

Mapa 4.2. – Itália: densidade populacional em 2001



Fonte: Istat (Instituto de Estatística de Itália).

Esta distinção pode ainda ser feita com referência ao trabalho clássico de Arnaldo Bagnasco (1977), onde se mostra como a situação sócio-económica italiana é fortemente variável de região para região, de acordo com o sistema de produção dominante; assim, desde a grande indústria presente sobretudo no noroeste, passando pela empresa de dimensão média localizada sobretudo no

nordeste da região central, até à actividade marginal e dependente localizada sobretudo no sul, tudo isto reflecte e implica realidades culturais bastante diversificadas. Bagnasco introduz a conhecida ideia de “três Itália” para reforçar estas peculiaridades.

Para dar uma ideia geral destes contrastes sócio-económicos a nível europeu, é de referir que a Alemanha e o Reino Unido são vistos como os países mais diferenciados. Sendo a média do Produto Interno Bruto *per capita* dos 25 países da União Europeia o índice 100, a região alemã mais rica (Hamburgo) é em 2000 quase 3 vezes mais rica (índice 200) do que a região mais pobre (Dessau, na Saxónia-Anhalt, com o índice 70). No caso britânico, o contraste é agravado pelo facto de se considerar estatisticamente como região o interior de Londres, pelo que o seu índice é o mais elevado de toda a UE (266), um rendimento quase 4 vezes superior ao da região da Cornualha e das Ilhas de Scilly (índice 72).

Em Itália, estes valores variam entre o índice 148 da Lombardia e o índice 69 da Calábria, esta considerada por isso uma região pobre neste contexto europeu. Quanto a Portugal, sendo a distribuição do produto mais homogénea, o desempenho económico das suas regiões situa-se todavia em limiares inferiores: à excepção da região de Lisboa (índice 100), todas as outras situavam-se em 2000 num índice de produto *per capita* inferior ao da média europeia, sendo os Açores a região mais pobre, com o índice 57.<sup>74</sup> Houve, no entanto, um efeito geral de convergência, já que, a avaliar pelos números de há alguns anos (e.g., Eurostat, 1993; Bontempi, 1995), por exemplo o rendimento da região alentejana saltou de um índice 35 no ano de 1990 para um índice 55 em 2000, sendo aqui o índice 100 a média da UE com 15 Estados-Membros.

Centramo-nos agora mais no enquadramento institucional dos sistemas português e italiano de descentralização do poder político e das funções

---

<sup>74</sup> Para estes cálculos, usámos as bases de dados disponibilizadas no Eurostat.



administrativas. Em primeiro lugar, é interessante notar que as duas administrações têm um elemento comum, pois tratando-se de países de tradição administrativa napoleónica, Portugal e Itália são caracterizados pela presença de um representante nomeado pelo governo que opera a um nível territorial intermédio, derivando da figura do “prefeito”: em Portugal, o Governador Civil ou Ministro da República (nas regiões autónomas); em Itália, o “Prefetto”, operando em cada Província. Situando-se numa área de articulação entre os níveis central e local, para além de terem competências específicas (e.g., a manutenção da ordem pública em Itália), estes representantes desempenham um papel de controlo relativo e coordenação das acções das autoridades locais, em nome do governo central. Hesse e Sharpe (1991: 606-7) salientam a raiz francesa deste modelo, que todavia também implica o que eles chamam de “tendência de colonização do governo central pelas localidades”, visível através de algumas estratégias partidárias de oposição local à tutela dos governos centrais.

A estrutura político-administrativa de Portugal já foi aqui analisada no sub-capítulo anterior. Retenhamos que o texto constitucional de 1976 definiu as linhas gerais para uma administração pública descentralizada, no quadro de um Estado unitário. Prevendo essa Lei fundamental a existência de três categorias de autoridades locais (freguesias, municípios e regiões administrativas), na prática apenas têm estatuto pleno os municípios, pelo que, na análise de alguns autores, o caso português é o de um Estado unitário, com um único nível de autarquias locais, situação similar à do Luxemburgo e à da Finlândia (M. R. Martins, 2001: 28-31).

A direcção política dos municípios portugueses é assegurada por uma Câmara, eleita directamente e mandatada por 4 anos. O outro órgão eleito do município é a Assembleia, tendo esta uma composição mais variável, uma vez que todos os presidentes das Juntas de Freguesia são membros por inerência das respectivas Assembleias Municipais. Quanto às Freguesias, com uma população

média de 2 300 habitantes, têm um estatuto que as torna, por um lado, unidades politicamente legítimas, dado que a Assembleia de Freguesia, de onde sai o Presidente da Junta de Freguesia, é directamente eleita (excepto no caso das freguesias de menos de 200 habitantes, onde funciona em plenário dos eleitores), mas por outro são unidades que, dependendo fortemente dos órgãos municipais, têm também competências e recursos que todos reconhecem ser escassos. De resto, a voz de alguns destes autarcas, tal como a da sua associação nacional (ANAFRE), não parece ter força suficiente para fazer valer as suas reivindicações.

Em relação ao caso de Itália, tentaremos explicar por que razão ele se caracteriza pela “fragmentação”. Em 1970, o princípio constitucional definido em 1948 e que determinava a existência de regiões administrativas, foi finalmente posto em prática. Se bem que não se possa falar de um Estado de matriz tipicamente regionalista e muito menos federalista, hoje há em Itália 20 regiões (5 delas com um estatuto autonómico especial). Cada região possui uma assembleia legislativa (Conselho Regional) directamente eleita a par com um órgão executivo, a Junta Regional, esta liderada por um Presidente que é nomeado pela assembleia. A relação entre as regiões e o Estado é regulada nos termos da Constituição, onde nomeadamente os Artigos 117º e 118º limitam os poderes legislativos e administrativos das regiões. Mais recentemente, com o reforço em 1998 dos poderes atribuídos às regiões, acentuou-se a tendência para o modelo italiano se aproximar de um modelo regionalista, semelhante ao espanhol.

Outra das unidades da administração pública, a província, possui igualmente um órgão deliberativo eleito, o Conselho Provincial. O Presidente é contudo eleito por sufrágio universal, a par com o órgão executivo, a Junta Provincial (desde 1993, o sistema eleitoral adoptado é o maioritário, com eventual

2ª volta, tal como sucede para os municípios<sup>75</sup>). O papel das províncias tem vindo a ser debatido, tendo surgido a possibilidade de supressão deste nível de governo. Na prática, não tem havido uma política clara, pois a par com um certo esvaziamento das competências das províncias, também foram criadas novas províncias (já são 103 actualmente), bem como novas unidades supra-provinciais (9 áreas metropolitanas<sup>76</sup>) que afinal não vieram a substituir as províncias existentes nesses territórios.

Quanto à administração municipal (as 8 101 “comuni”), é liderada igualmente por um Presidente eleito (“Sindaco”), que nomeia a junta. Ao órgão deliberativo eleito (Conselho Municipal ou Comunal) cabe, entre outras funções, a aprovação destas nomeações. Os municípios italianos aparecem, tal como em Portugal, com diversas funções (ordenamento do território, serviços sociais, etc.). No entanto, as opiniões dos autores quanto ao seu protagonismo dividem-se. Por exemplo, Spence (1993: 78) atribui-lhes um papel “marginal”, enquanto Dente (1991: 523) considera-os um “componente fundamental” do governo local italiano. Neste aspecto, não parece ser um caso diferente do português.

Quanto às unidades territoriais mais pequenas, também aqui o caso italiano aparece algo complexo. Desde 1976 que a lei consagra a figura do “Conselho de Bairro”. Desde então, cada município tinha autonomia para decidir a sua subdivisão. Em 1993, uma nova lei determinou certos limites: a impossibilidade desta subdivisão nos municípios com menos de 30 000 habitantes, o seu carácter opcional para os que têm entre 30 000 e 100 000 habitantes e a sua obrigatoriedade para os restantes. Já em 1988, num estudo entretanto realizado, muitos dos municípios que tinham criado estes Conselhos de Bairro reconheciam esta nova unidade como “um novo componente estável da organização das

---

<sup>75</sup> De acordo com a lei 81/1993. Os órgãos regionais, provinciais e municipais são eleitos por períodos de 4 anos.

autoridades locais”; este efeito sentiu-se em particular nos municípios de dimensão média: “encontramos de algum modo uma maior participação social sob a forma de assembleias, petições, criação de comissões para gerir alguns serviços e de associações e grupos a partir da iniciativa da população” (Bonazzi, 1995: 196). Este pode ser um argumento a favor do reforço do estatuto das freguesias portuguesas.

Como é lógico, em ambos os países é possível a formação de associações de municípios, tendo em vista *inclusive* a gestão de serviços intermunicipais. Em Itália, onde existem já mais de 650 “consórcios”, esta prática pode ser imposta pela administração regional (a lei 142/1990 já previa a unificação de pequenos municípios, estabelecendo um prazo de 10 anos para a sua efectivação). Em Portugal, por um lado, existiam em 1995 umas 40 associações de municípios, prosseguindo, em termos gerais, interesses comuns dos respectivos membros (Council of Europe, 1995), mas entretanto, dois novos diplomas legais (Leis 10 e 11 de 2003), vieram determinar um novo quadro para a associação municípios, estabelecendo que todos se deviam agregar em áreas metropolitanas, comunidades urbanas e comunidades intermunicipais, assim designadas consoante o número de membros e a população abrangida. Todavia, a reduzida dotação financeira e de competências destas unidades tem gerado alguma descrença quanto à possibilidade de se formar aqui um *embrião* de uma futura regionalização.

Portugal e Itália caracterizam-se também por uma nítida limitação da autonomia fiscal dos municípios – para o caso português, como vimos, os municípios só têm autonomia para decretar uma derrama (até 10%) sobre a colecta do imposto do rendimento das empresas locais, bem como para decretar, dentro de certos limites, as taxas a aplicar ao imposto municipal sobre os imóveis.

---

<sup>76</sup> Milão, Turim, Veneza, Génova, Bolonha, Florença, Roma, Bari e Nápoles (Decreto

Isto, na opinião de alguns autores, pode ser visto como um problema, na medida em que, com uma maior incidência de impostos a nível local, provavelmente haveria um envolvimento mais directo dos eleitos com a comunidade, bem como uma maior participação dos cidadãos no domínio *público*. Por outras palavras, trata-se sobretudo de uma questão de *responsabilidade* do eleito, cujo comportamento por um lado poderia “reflectir as reais preferências dos cidadãos”, e por outro respeitaria o chamado “princípio dos benefícios” segundo o qual os serviços prestados pelas autoridades locais seriam utilizados e apoiados pelos beneficiários (Fraschini, 1993: 89).

No contexto europeu, esta questão ganhou novos contornos a partir do estabelecimento do princípio da subsidiariedade, quer no Tratado da União quer na Carta do Governo Local: “As responsabilidades públicas devem em geral ser exercidas, de preferência, pelas autoridades mais próximas dos cidadãos” (ver Conselho da Europa, 1994). Logicamente, não podemos deixar de referir que um dos principais obstáculos a ter em conta é a desigualdade entre os municípios, o que impede os mais desfavorecidos de poderem gerar no seu território os recursos necessários à concretização desse objectivo. Assim, se não há lugar a sistemas fiscais autónomos, parece consensual que esta responsabilização pelo menos favorece a ideia de que “qualquer imposto tem de ter uma representatividade” (expressa, por exemplo, em Tremonti e Vitaletti, 1994). Quer em Portugal, quer em Itália, existem mecanismos legais que permitem criar algumas condições (poucas, dizem os mais críticos) para a aplicação destes princípios de subsidiariedade e de responsabilização: são, por um lado, os critérios que determinam a dotação financeira diferenciada dos municípios, de modo a favorecer os menos desenvolvidos (em Portugal, trata-se do conhecido Fundo de Equilíbrio Financeiro, entretanto substituído pelos fundos Geral Municipal e de Coesão Municipal), e por outro as pequenas margens de variação

que as autarquias podem introduzir nas taxas dos impostos (por exemplo, em Portugal, a taxa do referido Imposto Municipal sobre os Imóveis pode variar entre 0,4 e 0,8% do valor matricial do imóvel).

Por último, interessa ter em conta alguns indicadores que nos mostram o carácter centralizado dos mecanismos de financiamento do poder local português e italiano. O quadro legal que regula o financiamento dos governos locais é relativamente recente: em Itália foi reformulado nos anos de 1973-74 e em Portugal foi formalizado em 1979 (com alterações em 1984, 1987 e 1998). Vejamos o que se passa em termos de dependência dos municípios em relação ao governo central: segundo o estudo de M. R. Martins, tanto em Portugal como em Itália, 38% das receitas dos municípios provêm de transferências da administração central ou regional, constituindo a parcela mais importante das receitas. No caso de Itália, todavia, grande parte desta transferência corresponde a subsídios que já estão consignados, o que reduz a margem de autonomia dos municípios. Em consequência disso, as *comuni* têm uma menor proporção de recursos financeiros não afectados – 28% – do que os *municípios*, com 61% (M. R. Martins, 2001: 83-85). Se recordarmos o que dissemos atrás a propósito da margem de manobra que as Câmaras Municipais têm para programar investimentos, esta comparação vem reforçar o nosso argumento.

O indicador mais utilizado nestas digressões estatísticas é contudo o da proporção da despesa municipal na despesa pública do país, ou no PIB. No primeiro caso, as autarquias municipais portuguesas ficam-se por uns 10%, ao passo que as italianas chegam aos 15% da despesa pública. Correlativamente, face ao total do PIB, em 1993, as despesas dos municípios portugueses correspondiam a 4,6% desse valor, contrastando com os 7% verificados em Itália (M. R. Martins, 2001: 80). Em jeito de comparação, podemos dizer que, no quadro europeu até 2004, só a Grécia se pode considerar atrás de Portugal nestes indicadores, que são liderados pela Dinamarca, cujos municípios são responsáveis por quase 50% da

despesa pública do país (Nunes da Silva, 1996: 451). Portanto, podemos tomar Portugal e Itália como países de matriz fiscal centralizada. Neste mesmo sentido, de resto, apontam as conclusões de um estudo recente:

«Com a excepção da Irlanda, os países da Europa do norte partilham uma tradição de governos locais e regionais descentralizados (...) Por outro lado, o governo local da Europa do sul encontra-se na generalidade menos desenvolvido (...) Em consequência, há aqui menos homogeneidade do que no norte, estando as estruturas administrativas e os recursos humanos menos profissionalizados.» (Klausen e Goldsmith, 1997: 243).

As principais diferenças entre Portugal e Itália prendem-se, em primeiro lugar, com a existência de um nível regional em Itália, o que motiva um menor peso da administração central, a par com um muito maior número de municípios, que, tendo maior volume de recursos financeiros, detêm contudo um mais escasso controlo sobre essas receitas. Por isso, podemos dizer que os governos locais português e italiano são marcados pela existência de *municípios marginais* devido à sua relativamente reduzida importância em termos económicos (sobretudo em Portugal) e à regulação centralista da sua actividade (sobretudo em Itália).

#### 4.3.2. As dinâmicas dos governos locais: actores e políticas

Muitos dos aspectos relativos ao modo de operar dos governos locais passam logicamente pela sua configuração anteriormente exposta. Neste ponto vamos ensaiar uma articulação entre esses elementos configuradores e alguma informação empírica adicional que trata de questões como as dos relacionamentos da administração local com os cidadãos e com outras instituições. Neste contexto, há ainda lugar a um breve apontamento sobre algumas perspectivas de mudança, nomeadamente, e retomando noutros termos a análise já feita acima, a que envolve a criação ou reformulação das regiões administrativas.

Esta abordagem, mais centrada nas acções e estratégias dos vários agentes, pretende explicar de que forma certos traços estruturais comuns a ambos os países tendem a tornar-se não simplesmente obstáculos ao desenvolvimento da democracia local, mas sobretudo características básicas muito enraizadas no estilo de vida português e italiano. Se os contrastes, a nível de dimensão, e principalmente de desenvolvimento dos vários municípios, não parecem ser reduzidos, isto não é explicável meramente pela falta de uma reestruturação formal. Então, devemos buscar as razões desse aparente imobilismo na presença de um modelo geral de pendor simultaneamente burocratizante (acentuando ao mesmo tempo as tendências para as práticas informais) e localista (ignorando as múltiplas ligações que os problemas locais têm com o contexto regional, nacional e internacional). Contudo, são também detectáveis alguns sinais de mudanças nesta situação: na linha do que já anteriormente tínhamos vindo a referir (Costa, Felizes e Neves, 1997: 187-88), aqui tentámos igualmente dar conta desses sinais: novos modos de relacionamento, novas dinâmicas ou novas políticas.

Conforme anotámos no capítulo anterior, em muitos dos estudos sobre estas matérias tendem a surgir temáticas e perspectivas similares. Os conceitos utilizados para caracterizar as dinâmicas do poder local têm, bastante frequentemente, algo que ver com o confronto entre um modelo ideal e a complexidade e tensão inerentes à posição e relacionamento dos diversos agentes, o que redundará em perspectivas que ou associam a dinâmica à mudança, ou por outro lado tendem a sublinhar a funcionalidade ou estabilidade dessas dinâmicas e desses agentes.

Deste modo, encontramos temas comuns no debate político em Itália e em Portugal, como é o caso da heterogeneidade das unidades administrativas locais (nomeadamente, em Itália a razoabilidade dos 8 101 municípios, ou, nos dois países, o número mais indicado de regiões administrativas e o papel das áreas metropolitanas). No ponto anterior, vimos que estes são sistemas políticos



tradicionalmente centralistas, ainda que também se verifique uma certa atenuação dessa tendência. Também vimos que a escassez de recursos financeiros era mais significativa no poder local português, bem como que o caso italiano se apresenta como bastante *fragmentado*, dada a existência de vários níveis de unidades administrativas, quaisquer delas de dimensão bastante heterogénea, isto num país reconhecido pelo acentuado contraste interno de desenvolvimento e até de práticas sociais, como de resto também vimos no capítulo anterior, a propósito da distribuição do “capital social”.

“Comuni” e municípios: estas são as organizações-chave que escolhemos. Daqui, avançamos para as pessoas que incorporam essas organizações. Isto implica uma certa mudança de perspectiva, pois agora trata-se de perceber que há uma identificação, um reconhecimento da organização municipal através do seu líder político. Assim, surgem-nos o Presidente da Câmara ou o Sindaco como figuras centrais do poder local português ou italiano. Todavia, temos de insistir na importância que os procedimentos administrativos assumem e, deste modo, destacamos igualmente a figura do responsável por esta área, pois em muitos casos ele aparece também como interlocutor privilegiado entre o governo local e a comunidade.

Este contacto dos líderes administrativos com outros agentes foi precisamente um dos pontos focados no questionário que apoia este estudo comparativo.<sup>77</sup> Em jeito de comentário prévio, faz sentido recordar que vários investigadores apontam uma tendência, comum aos países do sul da Europa, para um estilo de tomada de decisão não participada, verificada em muitos casos também a este nível político local. Ora, esta tendência parece, no nosso caso,

---

<sup>77</sup> Trata-se de um questionário aplicado em 1996, no âmbito de um projecto internacional dedicado ao estudo das lideranças administrativas locais em 15 países, maioritariamente da União Europeia, apoiado pela União dos Dirigentes Territoriais da Europa (UDiTE) e coordenado por Poul Erik Mouritzen. Em Portugal, o estudo foi coordenado por Manuel da Silva e Costa e por

estritamente articulada com o facto de as relações inter-pessoais assumirem uma grande importância. Logicamente, os resultados do questionário não invalidam a asserção geral, mas fazem pensar que esta valorização do contacto com os municipais (ainda assim, mais vincada em Portugal) indicia por um lado uma possível estratégia de atomização dos agentes que podem interferir nas políticas do município (daí a desvalorização, menos acentuada em Portugal, dos outros agentes mais institucionais), mas também provavelmente sugere uma certa racionalização de uma cultura mais democrática, pelo menos a este nível discursivo.

Há de resto um paralelismo com a óptica dos líderes políticos. Em diversas pesquisas centradas nestes agentes foi igualmente notada esta tendência para valorizar o diálogo com as comunidades locais, mas mais como uma intenção do que como uma prática efectiva. Para darmos apenas um exemplo desta relativa ambiguidade: em dois estudos diferentes sobre o impacte da integração europeia a nível local, apenas 16% dos líderes políticos da região de Piemonte e 20% dos do Minho reconheceram divulgar regularmente junto da comunidade informações relativas a assuntos deste âmbito europeu.<sup>78</sup>

Na linha do que temos vindo a argumentar, vale a pena observar a importância atribuída pelos líderes administrativos ao relacionamento que mantêm com vários agentes exteriores à organização municipal. Os resultados que obtivemos, expressos no quadro 4.4., vêm ao encontro do que referimos anteriormente: os cidadãos são vistos como interlocutores importantes, sobretudo em Portugal. A correlativa desvalorização dos outros agentes sugere que em certa medida e principalmente em Itália tendem a ser vistos como *lobbies* face aos quais a Câmara se deve manter independente.

---

José Pinheiro Neves, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho. No capítulo seguinte, há igualmente menção a este trabalho.

**Quadro 4.4.**  
**Importância da relação do líder administrativo com vários agentes (índice<sup>79</sup>)**

	Itália				Portugal			
	Muita	Alguma	Pouca	<i>Média</i>	Muita	Alguma	Pouca	<i>Média</i>
Cidadãos	34	38	28	<i>51</i>	61	34	5	<i>70</i>
Sindicatos	6	28	66	<i>28</i>	2	33	66	<i>30</i>
Empresários	3	27	70	<i>25</i>	13	34	53	<i>35</i>
Outras associações <sup>80</sup>	9	42	49	<i>36</i>	17	44	39	<i>42</i>

*Fonte:* Inquérito UDITE

Uma possível interpretação desta importância atribuída ao relacionamento com os cidadãos pode radicar num estilo de “liderança comunitária” que estes responsáveis administrativos portugueses e italianos protagonizam. Trata-se de uma atitude que implica uma atenção particular às relações e negociações com a comunidade (os cidadãos e algumas entidades colectivas). Originariamente, este conceito de “liderança comunitária” foi aplicado para explicar o comportamento dos líderes locais norte-americanos face ao público. No entanto, como sugere Svava (1990), alguns estudos demonstram que alguns destes líderes locais teriam passado a adoptar um estilo de “liderança organizacional”, mais voltado para as questões internas, onde sobressai o contacto com os políticos eleitos, tendo também mais peso algumas organizações locais. Ora, parece que o contexto da Europa do sul que temos vindo a focar é ao invés muito marcado pela importância atribuída sobretudo ao contacto directo com os cidadãos, deixando num segundo plano diversas organizações.

<sup>78</sup> A referência ao estudo italiano encontra-se em Ercole (1997: 195); o estudo português é da autoria de Manuel da Silva e Costa, Joel Felizes e José Neves (1999: 103).

<sup>79</sup> Originalmente o questionário continha 5 categorias de resposta com um determinado índice: de “nenhuma importância” (0) até “máxima importância” (100). Para clarificarmos a nossa apresentação, estas categorias foram agregadas em apenas 3. As médias foram calculadas em função das 5 categorias originais. Um procedimento similar foi utilizado no quadro 4.5.

<sup>80</sup> A designação “outras associações” remete para um conjunto alargado de agentes, dos quais tendem a destacar-se grupos ligados à defesa do património ou do ambiente ou ainda algumas associações de desenvolvimento.

Numa outra perspectiva, podemos focar os problemas com que os governos locais se defrontam: mais uma vez, alguma da investigação realizada tende a centrar-se na óptica dos líderes políticos, que sublinham, como vimos, problemas como os da falta de recursos financeiros ou do centralismo burocrático. Ora, será neste contexto que as estratégias para solucionar ou minorar estes problemas ganham visibilidade, deixando na sombra as questões da cidadania ou da participação. Desta forma, o domínio político da actuação dos governos locais portugueses e italianos acaba por ser marcado por uma espécie de luta por um poder informal, uma capacidade de negociação que permita ultrapassar esses problemas financeiros ou burocráticos. Certamente que numa visão mais crítica podemos dizer que esta é uma forma eufemista de encarar as relações de clientelismo ou de patrocínio, que ainda por cima em países como a Itália (mas também, ainda que em menor escala, em Portugal) surgem frequentemente associadas a crimes de corrupção ou de concussão.<sup>81</sup> Mais adiante, procuramos enquadrar esta questão no âmbito mais alargado da nossa análise.

#### 4.3.3. Os problemas da participação e da conflitualidade

Neste ponto, pretendemos focar as implicações de um conjunto interessante de resultados que o questionário que temos vindo a referir produziu. Um deles é o facto de os líderes administrativos demonstrarem uma preocupação crescente com a cidadania. Mesmo que interpretemos estes resultados como partindo da tendência dos inquiridos para escolherem uma resposta socialmente

---

<sup>81</sup> Existe crime de concussão quando o funcionário público receber, mediante indução em erro ou aproveitamento de erro da vítima, vantagem patrimonial que lhe não seja devida (redacção do artigo 379º do Código Penal português, que prevê uma pena de prisão até 2 anos, substituível por multa, excepto quando há recurso a meios violentos ou a ameaça, sendo neste caso a pena de 1 a 8 anos de prisão, idêntica à prevista pelos crimes de corrupção ou peculato). No

desejável (sublinhando assim a diferença entre o discurso e a prática dos agentes), devemos todavia reconhecer que a presença deste discurso de valorização da cidadania, da participação democrática, tem seguramente algum prolongamento na prática dos governos locais. Do mesmo modo, o facto de se verificar um aumento generalizado da preocupação com aspectos *a priori* difíceis de conciliar, como é o caso da participação dos cidadãos a par com a rapidez e eficácia das respostas do governo local, também sugere a existência de uma certa tensão entre poderes, discursos e práticas. Desde logo, remetemos uma análise mais detalhada deste assunto para o capítulo seguinte, onde focamos estas questões, usando como exemplo alguns dos resultados mais qualitativos do contributo português neste estudo.

Em todo o caso, há um resultado quantitativo que se destaca, quer neste estudo, quer no que citamos no ponto seguinte, relativo aos municípios do Minho: a grande importância atribuída pelos líderes políticos e administrativos ao domínio dos vários procedimentos burocráticos. Note-se que falamos de uma *grande* importância e não apenas de uma importância genérica. Por exemplo, no estudo de F. Ruivo, a “burocracia” surge como a segunda maior dificuldade dos eleitos locais portugueses, mencionada em 1º ou 2º lugar por 58% dos inquiridos (Ruivo, 2000: 112). Um resultado similar já tinha sido apurado a partir do questionário coordenado por J. Mozzicafreddo (Mozzicafreddo *et al.*, 1991). Esta grande importância atribuída à burocracia pelos dirigentes políticos e administrativos, tem que ver com, por um lado, uma certa *despolitização* do governo local, isto é, sugere-se que a acção dos dirigentes locais, se falha, não é porque tenham tomado decisões erradas, não é por razões políticas, mas por causa da burocracia ou da falta de financiamento. Mas, por isso, tal atitude também acaba por reflectir o carácter dependente dos governos locais

---

código penal italiano, o crime de concussão é punível com pena de prisão de 4 a 12 anos, mais pesada do que a prevista pelos crimes de corrupção ou extorsão).

portugueses e italianos, incapazes em muitos casos de assumirem posições autónomas. Por fim, ainda podemos ver aqui os sinais de uma tendência de centralização da própria organização autárquica, pois o líder político tende a assumir boa parte das competências ligadas à condução dos procedimentos administrativos, não sendo, nem em Portugal nem em Itália, o dirigente administrativo máximo um verdadeiro director ou gestor municipal, ou, na terminologia anglo-americana, um CEO (Chief Executive Officer).

Esta última tendência também aponta para a existência de uma certa conflitualidade entre dirigentes políticos e *burocratas* locais, desde logo previsível face à regulamentação jurídica destas carreiras. Assim, em ambos os países, o trabalho dos dirigentes administrativos é de facto também tutelado pelos eleitos locais, embora seja apenas no caso italiano que estes dirigentes denotam mais algum desejo de autonomia face aos políticos eleitos.

Entramos também em linha de conta com outros indicadores da situação actual dos municípios portugueses e italianos. Ao avaliarmos as pressões exercidas pela comunidade local no trabalho dos seus dirigentes, os resultados do questionário que temos vindo a citar mostram que, no caso das *máquinas administrativas* dos municípios portugueses e italianos, há uma imunidade aos problemas levantados pela emergência ou persistência do desemprego, ou pelas exigências de melhorias nos serviços prestados. Numa interpretação optimista, isso pressuporia a excelente qualidade dos serviços ou a ausência de tais pressões, algo difícil de se conseguir face aos inúmeros factores limitativos da actuação dos municípios.

Existindo, como é evidente, inúmeras pressões sentidas pelos governos locais, o seu sector administrativo parece antes funcionar como um elemento fulcral do amortecimento de algumas dessas tensões. Isto é patente pelo facto de haver, no plano discursivo, a referida desvalorização destas pressões, que ocorre a

par de uma estratégia de selecção dos agentes com os quais as autarquias têm um relacionamento mais próximo, acabando por eleger, e em Portugal isto é mais nítido, o cidadão singular como um interlocutor privilegiado.

Parece-nos igualmente importante retomar esse problema tão debatido pelos estudiosos de alguns formalismos da democracia local: qual a influência da dimensão demográfica no *desempenho* dos governos locais? Os nossos resultados sugerem que, nem Portugal, nem a Itália confirmam as teorias clássicas sobre as relações entre a dimensão populacional e a participação dos cidadãos. Como nos diz Mouritzen (1989), podemos considerar duas teorias opostas para explicar a forma como essa dimensão populacional influencia a participação: a teoria “reformista” (*reform theory*), sustentando uma correlação positiva, isto é, quanto maior o município, maior a possibilidade de participação; e a teoria da “economia política”, sustentando que a menor dimensão favorece a democracia participativa.<sup>82</sup>

Assim, se em Itália a dimensão populacional não oferece consistência enquanto variável explicativa de uma eventual sensibilidade face à participação dos cidadãos, já em Portugal os resultados mostram uma maior sensibilidade dos líderes administrativos dos pequenos e dos grandes municípios para questões relacionadas com a participação dos cidadãos.<sup>83</sup> Ora, isto parece dar razão às duas teorias, ou talvez a nenhuma, sugerindo uma terceira teoria que, se levada às últimas consequências, desencadearia a extinção dos municípios intermédios, precisamente aqueles que tendem a ser considerados de dimensão equilibrada. Esta observação, algo sarcástica, apenas alerta para muitas falhas que se encontram em estudos típicos de modelização nas áreas das ciências políticas e

---

<sup>82</sup> Nestes dois modelos teóricos são também consideradas como influenciadas pela dimensão populacional a “heterogeneidade” e a “eficiência”, por sua vez relacionadas com a “satisfação dos cidadãos”: são, pois, três variáveis intermédias que se prestam a exercícios estatísticos mais minuciosos.

administrativas, frequentemente ricos em análises estatísticas e pobres em reflexão teórica.

Quadro 4.5.  
Apreciação do relacionamento com vários agentes (índice)

	Itália			Portugal		
	Conflitual	Neutro	Cooperante	Conflitual	Neutro	Cooperante
Cidadãos	8	42	50	0	23	77
Sindicatos	7	61	32	4	62	34
Empresários	1	70	29	2	52	46
Outras associações	1	52	47	1	37	62

Fonte: Inquérito UDiTE

Atrás, já aludimos a que havia uma certa contradição entre, por um lado, a importância atribuída pelos líderes administrativos ao relacionamento com os cidadãos e por outro, uma certa desconfiança face a uma interferência mais directa da comunidade nos assuntos da autarquia, sobretudo tratando-se de grupos ou organizações locais. Foi por isso sem grande surpresa que não encontramos focos de conflitualidade entre os *burocratas* locais portugueses e italianos e os outros agentes. No quadro 4.5. é visível a concentração das opiniões na neutralidade dos relacionamentos (sobretudo em Itália) ou no seu carácter cooperativo (mais em Portugal). A diferença entre os dois países encontra-se principalmente na forma mais favorável como são vistas as relações entre os cidadãos e as associações não-governamentais portuguesas e os respectivos líderes administrativos locais. No caso dos líderes políticos portugueses, como demonstramos no capítulo seguinte, a presença destes relacionamentos mais conflituais é sobretudo detectada em regiões exteriores ao município, passando quase sempre pelas restrições que são impostas pela legislação vigente.

<sup>83</sup> Estes resultados são apresentados com mais detalhe em Costa, Felizes e Gamberucci (1997).



De acordo com F. Ruivo, o facto de uma larga proporção dos dirigentes políticos locais portugueses preferir resolver os problemas do seu concelho mediante o recurso à negociação directa, demonstra essa atitude de evacuação ou “dispersão” da conflitualidade, contando para isso também com o auxílio da máquina administrativa:

«A própria estrutura de atendimento público, recentemente alargada em muitos municípios para as áreas dos pelouros da vereação e das chefias técnicas, significa o estabelecimento de plataformas adicionais e intermédias de dispersão de possível conflitualidade [...], que minimizem o recurso à decisão autoritária.» (Ruivo, 2000: 212)

Como explicar esta aparente estratégia de *evacuação* dos conflitos? Como se articula este clima de consenso com a abertura das *portas* ao contacto directo com a comunidade local, a quem não basta saber que está no centro das preocupações dos seus representantes locais?

Aqui radica a nossa ideia de que há um certo *paternalismo* por parte dos líderes locais. Com isto queremos dizer que há uma crença de que os assuntos do município podem até ser debatidos, mas nunca pondo em causa a superior capacidade dos governantes para tomar as melhores decisões, que neste contexto específico encontram o apoio de uma máquina administrativa apta a regular esse consenso.

Um estudo conduzido em Inglaterra detectou esta faceta paternalista na forma como os responsáveis locais lidavam com o público nos anos de 1970. Nessa época assistiu-se a uma reorganização de vários serviços, o que trouxe um acréscimo de profissionalização, todavia de pendor burocratizante. Assim, esse público era visto basicamente como constituído por “utentes”, logo remetidos a um papel secundário, obrigados a “aceitar o superior julgamento do profissional” (Gower Davies, 1974, citado em Burns *et al.*, 1994: 40). Os autores desta pesquisa salientaram a transformação deste relacionamento, passando por diversos estilos

de governo local nos anos 80 e 90: dos modelos do mercado alargado, influenciados pela nova direita (e pelos exemplos das políticas de M. Thatcher e de R. Reagan), onde os utentes passam a ser consumidores; passando pela nova gestão (o “new public management”), onde os consumidores passam a clientes; finalmente, o modelo da democracia alargada, onde em vez de *clientes* passa a haver *cidadãos*, com uma voz mais activa no governo local.

Não se trata aqui de estabelecer etapas de um processo, até porque o contexto britânico do poder local sempre tem causado uma certa perplexidade aos estudiosos. Aquilo que importa realçar é o facto de reconhecidamente os líderes locais portugueses e italianos serem portadores de um certo paternalismo face ao seu *público*, embora haja uma grande dose de ambiguidade na forma como é valorizado o relacionamento com esse público. De facto, a proximidade e a cooperação que demonstrámos existir entre os líderes administrativos e os cidadãos pode ser igualmente sinónimo de uma abertura à participação, compensando em parte a dificuldade sentida por estes últimos no acesso às instâncias mais elevadas dos governos locais.

De uma forma geral, os municípios portugueses e italianos têm tido uma história recente de alguma autonomização face aos outros níveis de governo e de alguma descentralização interna. Quando questionados, no nosso inquérito, acerca destes assuntos, os líderes administrativos portugueses sublinham particularmente o primeiro aspecto (maior autonomia do poder local) e os italianos o segundo (maior autonomia do sector administrativo face à direcção política do município). Isto pode também justificar que, a haver uma atitude paternalista dos líderes administrativos, ela é mais acentuada em Portugal na medida em que numa autarquia municipal menos descentralizada acabam por se evidenciar os *discursos* de grande preocupação e contacto permanente com os

cidadãos, que extravasam do seu lugar *natural* (a direcção política) para toda a administração autárquica.

Deste modo, o que parece ser um consenso em torno de prioridades e de valorização dos cidadãos pode resultar de uma certa luta simbólica entre líderes políticos e administrativos, competindo aqueles por uma legitimidade carismática e estes por uma legitimidade racional-legal, nos termos clássicos da teoria weberiana. Desta forma, o espaço concedido à participação efectiva dos cidadãos parece diminuir num contexto mais centralizado como o do poder local português, embora o caso italiano não sirva aqui de contra-exemplo, pois quando muito reflecte uma menor dependência dos líderes administrativos, tanto em relação aos políticos como em relação ao contacto com os cidadãos.

Num quadro marcado pelo relacionamento de cariz paternalista entre os governos locais e a comunidade, a especificação que introduzimos em torno da variável demográfica tem a virtude de nos permitir diferenciar algumas situações. Pudemos então concluir que o contexto italiano é marcado por uma certa homogeneidade na forma como a ideia de uma democracia participativa vai penetrando nas racionalizações dos líderes administrativos, havendo uma relativa maior preocupação com estas questões nas cidades mais populosas da nossa amostra.

Quanto ao contexto português, *a priori* caracterizado por uma menor heterogeneidade nas diferenças populacionais entre municípios, acaba por revelar um conjunto de líderes administrativos que demonstram estarem mais abertos aos contactos com os munícipes do que os seus congéneres italianos. Contudo, salientamos que esta abertura reflecte em boa medida a importância que assumem os contactos pessoais, as negociações informais, que seguramente têm maior visibilidade nestes dois países.

Recuperando a nossa ideia inicial de uma estrutura política dualista, interessa pois perceber que na base da convivência entre as práticas formais (burocratizadas) e as práticas informais não está logicamente qualquer paradoxo motivado por uma qualquer propensão natural dos europeus do sul para *fintar* as leis, mas antes uma das características dos próprios fenómenos políticos. Tal como já dissemos atrás, se aceitamos a possibilidade do desaparecimento do Estado informal, estamos implicitamente a aderir à possibilidade de uma sociedade programada, onde o fenómeno político apareceria sempre como manifestação de uma razão superior, de um Estado cibernético.

Assim, quando muito podemos falar de uma presença mais forte das práticas informais em certos contextos da actuação dos governos locais portugueses e italianos, o que pode ser questionado do ponto de vista de um insuficiente controlo das eventuais fugas à lei, ou num outro nível pode traduzir um défice ou uma distorção dos objectivos de promoção de uma democracia participativa. Agora, o que será menos correcto será dizer que a actuação dos governos locais é deficiente porque não corresponde ao modelo de uma total transparência ou de uma democracia perfeita, quando o que caracteriza o fenómeno político é precisamente a sua incerteza, diversidade e instabilidade. Numa palavra, a sua indecidibilidade.

#### 4.4. A questão europeia e o caso dos municípios do Minho

O nosso mapa de contextos de actuação do poder local português recebe aqui uma nova escala: em primeiro lugar, voltamos ao problema da identidade, para agora o enunciarmos no contexto da integração europeia; em seguida, exploramos de modo mais detalhado este contexto europeu, para por fim fazemos uma leitura do que tem mudado na configuração do poder local português,

usando como exemplo um trabalho anterior feito no âmbito dos municípios do Minho (Costa, Felizes e Neves, 1999).

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias, em 1986, constitui, de acordo com a maior parte dos especialistas, o marco mais importante da nossa história recente. Representa deste modo o fim de um ciclo de transição que se iniciou em 1974 e cujo balanço, decorridas 3 décadas, merece ainda alguma reflexão.

Para a Europa, vista num quadro mais alargado, um dos grandes pontos de viragem na sua história recente coincide com o fim da II Grande Guerra. Esta época de reconstrução para muitos países também é um tempo de aproximação entre alguns desses países. Assim, como veremos mais adiante, o início do processo de integração europeia funda-se num sentimento generalizado de uma certa hostilidade para com os *nacionalismos* que conduziram a Europa ao limiar da destruição.

À época em que Portugal aderiu às Comunidades Europeias, já o optimismo gerado por quase 30 anos de crescimento económico ímpar se tinha desvanecido. A fórmula *keynesiana*, de um desenvolvimento apoiado no investimento público, que normalmente se coaduna com a fórmula social-democrática de um Estado *providente*, parecia esgotada. De resto, no espaço comunitário, o *euro-pessimismo* já entrara no léxico de muitos críticos. Claro que o tempo se encarregou de moderar este pessimismo, mas de algum modo ele nunca chegou a desaparecer, tal como nunca desapareceu a velha tensão entre a lógica Inter-governamental e o Federalismo. Sendo este um dos pontos mais destacados pelos especialistas em integração europeia, a ele também nos reportaremos.

O último grande momento de viragem na história do século XX foi a recomposição geo-estratégica e o reequilíbrio político gerados pelo colapso de grande parte dos regimes comunistas, cujo balanço mais uma vez ainda suscita

bastante polémica. Para a Europa, impôs-se rapidamente o desígnio do seu alargamento a leste, cujos efeitos ainda estão longe de serem conhecidos.

#### 4.4.1. De novo a questão da identidade: poderemos ser locais e europeus?

O processo de integração europeia deve também ser visto no quadro da sua relação com a tendência mais geral normalmente definida como *modernização*. No entanto, o desenvolvimento das sociedades modernas (compreendendo um movimento conjunto de laicização, industrialização, urbanização, liberalização e democratização) não ocorre sem desencadear novos problemas. O mínimo que podemos dizer, parafraseando Jürgen Habermas, é que as formas tradicionais de vida e de trabalho foram dissolvidas, em boa parte devido a um sistema económico que tende a bloquear a espontaneidade e a auto-realização dos indivíduos (Habermas, 1990: 319-321). Neste sentido, a Europa parece estar ainda à procura de uma fórmula para uma nova identidade, uma alternativa para a dissolução engendrada pela modernidade.

Enquanto fenómeno complexo, a integração europeia tem sido vista de variadas formas. Há todavia uma característica comum a todo o processo e que pode ser traduzida numa fórmula algo contestada: “a Europa não existe” (Fenet, 1994). Com isto poderíamos estar apenas a sugerir que a palavra “Europa” não tem um significado preciso, mas queremos dizer mais: segundo Alain Fenet, “a Europa é uma questão de estratégia: ainda pertence ao domínio dos meios ao serviço de um fim que, tanto quanto diz respeito aos políticos, é ainda o interesse nacional” (1994: 402). Do ponto de vista económico, podemos encontrar um argumento similar: a integração europeia coexiste com um forte papel desempenhado pelos diferentes Estados nas respectivas economias. Além disso, devemos ainda notar que o orçamento que a União Europeia gere representa

apenas cerca de 2% do Produto Interno Bruto, 2% da totalidade dos bens e serviços produzidos nos seus Estados-Membros.

Sendo assim, qualquer federalista convicto diria que ainda há muito a fazer na Europa e que até é desejável acabar de vez com os nacionalismos extremados que pelo menos potencialmente são altamente destrutivos. Na verdade, muitos passos foram dados neste sentido federalista, mas devemos ainda interrogarmo-nos acerca desta possibilidade de uma nova identidade europeia. Antes de mais, parece claro que se trata de algo de novo, tal como nos diz o conhecido argumento de Habermas:

«Os imperativos de uma auto-afirmação de formas de vida nacionais já não conduzem a acção dos Estados democráticos, pois esses imperativos começam a encontrar os seus limites nos princípios da generalização da democracia e dos direitos humanos.»  
(Habermas, 1994: 93)

Será pois este quadro emergente de uma nova identidade pós-nacional que em parte pode ser visto como um dos resultados desejáveis da integração europeia. Mas isto não quer dizer que se tenha atingido o limiar de uma verdadeira atitude universalista, no sentido de um reconhecimento do Outro, do Outro que representa uma cultura diferente da nossa ou do Outro com quem temos de ser solidários. Até certo ponto, o ressurgimento de identidades regionais e locais muito activas no contexto europeu, usualmente vistas como veículos importantes do processo de integração europeia<sup>84</sup>, é em muitos casos um instrumento para a exclusão do Outro (neste caso, da outra região ou da outra cidade). Portanto, devemos também interrogarmo-nos se este ideal de uma identidade interligada (conciliando os níveis local, regional, nacional e europeu)

---

<sup>84</sup> Isto corresponde ao chamado nível “sub-nacional” que neste caso coopera com o nível “supra-nacional”, isto é, europeu, produzindo o desejado *desgaste* do nível nacional. Sobre isto, ver, entre outros, Schmitter, que fala de uma ordem “pós-hobbesiana” (1992). No entanto, estas teorias da integração chocam com a realidade da defesa dos interesses nacionais, tal como a exprimimos, baseando-nos no argumento de A. Fenet.

não será afinal dissolvido na crescente desigualdade que divide as várias cidades, regiões e países da Europa.

Então, se a ideia de uma identidade pós-nacional deve incluir estes valores de tolerância e de solidariedade, isto quer dizer que, acompanhando as reflexões de autores como Habermas, não se preconiza uma federação consolidada de países desenvolvidos que iriam competir com o resto do mundo: esta estratégia iria apenas retomar o modelo anterior de uma identidade nacional auto-afirmativa; nesse caso, a União Europeia tornar-se-ia provavelmente um “dinossauro histórico” (Wessels, 1992: 42), uma região fortificada envolvida na sua nunca conseguida unificação interna e num esforço de domínio dos seus vizinhos.

Evidentemente, e ainda citando Wolfgang Wessels, a alternativa a este cenário da fortaleza-Europa não é necessariamente o oposto, a adopção de uma estrutura ligeira que não seria mais do que uma área de comércio livre. Neste caso, o modelo que se antevê é o de um recuo para uma visão nacionalista, apenas marginalmente atenta aos valores democráticos comuns.

Então, segundo Wessels, uma alternativa a ponderar seria a de uma Europa construída como uma região democrática aberta, no sentido de ocupar uma posição de charneira na convergência europeia. Quer dizer, o protagonismo da União Europeia mobilizar-se-ia no sentido de conquistar a confiança dos outros países, estimulando a sua adesão, mas impondo regras claras. Para tal, os instrumentos políticos, económicos, culturais e militares teriam de se adaptar a um novo contexto. Assim, em vez de uma hegemonia “burocrática” poderíamos falar de uma hegemonia “benevolente” (Wessels, 1992: 43), apta a regular a integração de novos membros.

Todavia, é certo que integração europeia tarda a revelar o seu potencial de construção de uma Europa *dos cidadãos*, sendo apenas, como sugerimos, uma



Europa dos Estados que afinal não anda longe do vilipendiado modelo de uma economia liberal, com a agravante de não escapar aos perigos de uma burocracia paralisante. Deste modo, se nos afastarmos dos cenários mais optimistas, tudo indica que ainda estamos demasiado próximos dessa indesejável alternativa entre uma Europa burocratizada ou uma Europa inexistente, onde os interesses dos diferentes Estados e as pressões para um aprofundamento da liberalização económica tendem a impor um novo modelo europeu que certamente não corresponde àquele, tantas vezes pomposamente apregoadado, de uma Europa dos cidadãos.

Entramos assim num domínio onde se tornam mais evidentes as diferentes concepções acerca de um objecto tão indefinido como a Europa. Podemos sempre separar concepções económicas, políticas e culturais, mas mesmo assim ficamos com muito por clarificar. Vejamos pois de modo sumário as razões destas dificuldades.

Aludimos atrás a uma das divisões mais frequentes entre os pensadores acerca da política europeia: de um lado, a ideia da Europa como uma federação de Estados, do outro, a ideia da Europa como um espaço para a cooperação entre Estados. Pelo meio, encontramos o que tem sido a matriz da própria integração europeia, que alguns autores definem como baseada numa espécie de federalismo descentralizado, que contém assimetrias ou diferentes *velocidades* (como é o caso típico da adopção da moeda única por um grupo de Estados), dando assim a imagem de uma *geometria variável*.

Esta matriz europeia, por seu turno, funda-se em alguns traços que terão alguma especificidade entre nós. Por isso, vale a pena aqui enunciar alguns elementos que baseiam uma certa ideia de Europa, recorrendo a um texto que em 2003 J. Habermas e J. Derrida publicaram em vários jornais e revistas, onde esses

elementos dão consistência ao apelo a uma unidade da política externa europeia (Habermas e Derrida, 2003):

- i. a laicização: como nos dizem estes autores, “nas nossas longitudes, é difícil imaginar um presidente que começa as suas actividades diárias com uma oração pública”;
- ii. a confiança na regulação estatal, com correlativa desconfiança face ao mercado – “confiança no poder de configuração civilizadora de um Estado, do qual se espera também a correcção das *falhas do mercado*”, nas palavras de Habermas e Derrida;
- iii. a solidariedade – “no contexto dos movimentos operários e das tradições sociais cristãs, um *ethos* solidarista de luta por mais justiça social [...] impôs-se contra um *ethos* individualista [...] que aceita desigualdades sociais crassas”;
- iv. o direito à integridade pessoal – “uma elevada sensibilidade para as violações da integridade [...] reflecte-se no facto de o Conselho Europeu e a UE terem colocado como condição de ingresso a renúncia à pena de morte”;
- v. a restrição da soberania – “a domesticação do exercício do poder estatal requer também no plano global uma restrição mútua dos espaços soberanos de acção”;
- vi. a autocritica da experiência colonial – “essa experiência de queda liga-se em muitos casos à perda de impérios coloniais [...] [As nações europeias aprenderam] que teriam de prestar contas, no papel duvidoso de vitoriosos, pela forma como conduziram uma modernização autoritária e desenraizadora”, nas palavras dos dois pensadores que temos vindo a citar (Habermas e Derrida, 2003).

Se olharmos para a tradição dos 3 países economicamente mais importantes no quadro da União Europeia, vemos que, estando esses elementos inscritos na sua matriz histórica, os respectivos ideais europeus tendem contudo a divergir: para o Reino Unido, prevalece a ideia de uma Europa enquanto grande mercado; para a França, prevalece o princípio de um espaço europeu sob controlo estatal, ao passo que para a Alemanha, a Europa tem de se apoiar no princípio da subsidiariedade (Laïdi, 1998).

Um outro apelo, bastante divulgado entre nós, é o que Eduardo Lourenço tem dirigido aos europeus, instando-nos a que não desistamos de lutar “por uma ideia de Europa”. Desta ideia de Europa, tributária de todo um legado que o próprio Eduardo Lourenço procurou problematizar, já não faz parte aquela que foi uma das suas “filhas”, a cultura norte-americana. Esta é agora vista como contendo os perigos de um poder hegemónico, especificamente anti-europeu, promovendo uma certa ortodoxia ou mesmo a “tirania do homem total”. Em Lourenço, a Europa deve ser o espaço de uma universalidade, uma universalidade não enquanto espaço, mas sim enquanto olhar que pensa o universal (E. Lourenço, citado em Baptista, 2003: 227-229).

Este esforço, particularmente vincado em Lourenço, de pensar criticamente a Europa, não invalida contudo uma conclusão que se pode tirar de toda esta pluralidade de visões, de resto apoiadas em múltiplos e muitas vezes divergentes interesses: falar da Europa é falar de um assunto cujas linhas gerais se mantêm indefinidas. Para quem, como nós, gosta de utilizar o conceito de *discurso*, conclui-se que a Europa não é um domínio discursivo consolidado. Ou ainda, estabelecendo a analogia com o pensamento de T. Kuhn acerca da Ciência, a pluralidade de discursos sobre a Europa torna este um domínio ainda “pré-paradigmático”, no sentido em que a pesquisa ainda não é conduzida por pessoas que se baseiam em “paradigmas partilhados” e que estejam “comprometidas às mesmas regras e padrões da prática científica” (Kuhn, 1970: 11).

Em face do exposto, podemos situar os parâmetros deste problema da identidade europeia entre dois planos distintos, que são intersectados por um terceiro plano: o primeiro plano é o da ideia de que a Europa constitui um novo espaço identitário pós-nacional; o segundo plano, a ideia de que a Europa não existe a não ser enquanto espaço de expansão de modelos identitários nacionalistas, ou das suas variantes regionalistas e localistas; intersectando estes dois planos, a ideia de que a identidade europeia se constrói por contraste com

outras identidades, mediante a definição (e exclusão, violenta ou não) de um Outro. Vejamos as implicações de cada um destes limiares.

Em primeiro lugar, devemos notar que esta ideia de um novo espaço identitário europeu se funda em acontecimentos recentes, sobretudo ligados a aspectos do processo de integração europeia. Ora, onde Habermas vê um caminho difícil de percorrer, mas cuja identificação e objectivos são importantes, outros autores, mais optimistas, já vêem na Europa o germinar de uma identidade pós-nacional, onde os próprios Estados já romperam com hábitos antigos e renunciaram a alguma da sua soberania. A. Linklater (1998) propõe-se, nesta senda, estabelecer os fundamentos éticos de uma nova era designada de “pós-vestefaliana”, quer dizer, pós-nacionalista. Moderando este optimismo, Jean-Marc Ferry aponta a impossibilidade de constituição de uma nação europeia, para criticar um certo voluntarismo que tende a instalar-se nos meios europeístas de “orientação convencional”:

«Para os europeístas ortodoxos, a constatação de que não há *uma* nação europeia, ou de que a Europa *não* é uma nação, não constitui o menor problema. Inquietá-los-ia mais, em compensação, que alguém demonstrasse a afirmação de que não só a Europa *não pode* constituir-se em nação, como a sua integração política não pode, além disso, concretizar-se na forma convencional de um Estado.» (Ferry, 2004: 154).

Num segundo plano, que só em parte se opõe ao anterior, encontramos a visão já aludida de uma identidade europeia que não o é: a Europa “não existe”, pelo menos nos planos político (é um campo de luta por interesses nacionais) e económico (tem pouco mais do que o peso neutro do somatório dos seus Estados-Membros). Por isso, ouvimos frequentemente, ainda na linha dos argumentos de Habermas, o apelo à constituição de um espaço público europeu como condição para que a Europa ganhe uma nova espessura. Recorrendo de novo a Ferry:

«À matéria política europeia, por assim dizer, não resta outra escolha: ser uma cultura, ou ser uma impostura. E, se quiser ser uma cultura, uma cultura política partilhada forma-se, e é nas práticas públicas de confronto e de concertação que ela se forma. Será realista concebê-lo para a Europa?» (Ferry, 2004: 193)

A resposta a esta última questão é condicionada por Ferry à adopção de um processo gradual de mudanças, passando nomeadamente pela instauração de novos sistemas de parlamentos europeus e de parlamentarização de grupos de interesse. Portanto, a formação de uma cultura europeia que se quer aqui pluralista não parece nestes termos perto de se poder concretizar, dando algum crédito à tese de que esta Europa que se deseja não existe.

Um terceiro limiar de problematização da identidade europeia acaba por tocar de modo diferente as duas anteriores concepções. Neste caso, ao nos situarmos mais no plano da própria construção da identidade, vemos, tal como já vimos no capítulo anterior, que faz parte desse processo de construção a representação de algo que é exterior a essa identidade, a representação ou construção do Outro. Ao aplicarmos este princípio ao campo político, então uma identidade política europeia é feita de uma multiplicidade de projectos que se combatem democraticamente e que se vão alternando enquanto inspiradores da prática governativa nas mais diversas instâncias. Não há, nem pode haver, neste sentido, uma única identidade europeia.

Quando alargamos esta construção de identidades a um plano global, podemos regressar à proposta de Eduardo Lourenço, de uma identidade europeia de vocação universalista, talvez tendo como grande Outro a identidade norte-americana. Mas, para lá de um fundo de necessidade de uma atitude solidária, de uma visão da Europa como espaço de acolhimento e tolerância para diferentes culturas, permanece esta espécie de paradoxo, ou horizonte trágico, da universalidade, já que ela não é verdadeiramente alcançável para os homens.

Então, o que fica deste esforço de procura dos elementos de uma identidade europeia? Não fica certamente um quadro nítido, mas isso não quer dizer que nada se possa concluir. Ao explorarmos os três planos, atrás esboçados, de uma identidade europeia, talvez possamos concluir que existe algum *material* para se elaborar essa identidade, mas que a falta de um projecto impede a sua concretização plena. A existência de um único projecto, contudo, pode ser vista como impossível ou até indesejável, prevalecendo sempre um horizonte de pluralidade, apenas aparentemente associado de modo paradoxal à ideia de uma identidade europeia. Isto porque falamos ainda de identidades, o que supõe esse laço entre os movimentos de identização e de identificação, isto é, a construção dialógica da identidade, que ocorre no confronto com um Alter, um Outro que nunca está ausente. De novo, tal como já vimos a propósito de significantes como a democracia ou o desenvolvimento, a configuração aporética ou indecível desta identidade europeia pluralista e universalista é também condição para a formação de projectos políticos abertos e participados, fechando a porta a tentações de totalização dos universos políticos, sociais ou simbólicos.

#### 4.4.2. Os sobressaltos do processo de integração europeia<sup>85</sup>

O quadro que temos vindo a traçar demonstra também a dificuldade inerente a qualquer tentativa de entender com rigor o processo de integração europeia. Atrás, já explicamos por que razões assumimos esta análise como

---

<sup>85</sup> Neste ponto reproduzimos, com as necessárias adaptações e actualizações, a exposição apresentada em Costa, Felizes e Neves (1999: 69-91). Contrariamente a outras partes deste texto, em que o recurso a publicações anteriores passou em grande medida pela sua reelaboração e pelo seu reenquadramento, aqui, e pelo facto de se tratar de um registo sobretudo histórico, as semelhanças com a parte assinalada da publicação anterior são mais evidentes. Assim, também agradecemos a autorização que para este efeito nos concederam os outros dois co-autores da publicação (Manuel da Silva e Costa e José Pinheiro Neves), bem como o Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, editor da mesma publicação.

pertinente: a imagem da construção europeia é um dos elementos mais estruturantes do modo como se têm, entre nós, formado e transformado as identidades e as estratégias políticas, com óbvios reflexos nos contextos do poder local. Ao tentarmos dar conta deste processo de construção europeia, levantam-se problemas de delimitação de perspectivas e de objectos de análise: mesmo quando se opta por uma estratégia pluralista, seguindo a sugestão de Michael Banks para o estudo do contexto mais amplo das relações internacionais (Banks, 1985), é necessário definir prioridades, pois o facto de não se avançar com hipóteses e informações seguras pode comprometer a validade da análise. Daí que os diferentes autores tendam a propor abordagens parcelares dos problemas relacionados com a integração europeia: as políticas económicas, a política de segurança ou de defesa, a política regional, a política agrícola, a política industrial, a dinâmica interna das instituições, o relacionamento com outras regiões fora da Europa comunitária, entre outras.<sup>86</sup>

A esta tendência acresce a necessidade de fornecer *pistas* para o rumo a seguir pela Europa: há uma convicção crescente de que aquilo que estes estudos divulgarem terá influência nas decisões a tomar e nas opiniões que se vão formando nos diferentes países. Não surpreende, pois, que muitos autores, ainda que cientes da sua responsabilidade, se empenhem em complicados exercícios de futurologia e de prescrição do que deve (e não deve) ser feito em prol da Europa.

Daí a nossa preocupação em manter uma perspectiva crítica, procurando fornecer as grandes linhas do que tem sido este processo, isto é, avaliar o *acquis communautaire*, o acervo comunitário, encontrando as razões da maior dinamização que ocorre desde meados da década de 1980, coincidindo com a entrada de Portugal na *Europa*. Procuramos igualmente centrar o debate em torno dos mecanismos e objectivos inerentes à própria integração, mostrando numa

---

<sup>86</sup> Ver, entre outras, a divisão proposta no livro organizado por Juliet Lodge, contando

óptica mais sistematizada os caminhos que se lhe abrem hoje, mas nunca tentando impor uma solução para esse enigma.

Sendo certo que o interesse pelas origens da integração europeia não deixa de se justificar, é todavia necessário estabelecer fronteiras e apresentar os factores considerados relevantes. Então, tomaremos como ponto de partida precisamente a Europa do pós-II Grande Guerra, ponto de viragem na História contemporânea. Esta mudança traz consigo o fim de uma ordem internacional, a derrota de projectos de raiz nacionalista e imperial (Alemanha, Itália, Japão), em parte apoiados nas lógicas económicas proteccionistas, que todavia eram apanágio da maioria dos países. A reconstrução dos países envolvidos na guerra, e das suas economias em particular foi bastante rápida e bem sucedida, embora de algum modo o início de uma nova fase de relacionamento entre os vários países (incluindo regiões extra-europeias), traga sempre consigo a sua génese conflitual e seja sempre pontuado pelo surgimento de tensões, fazendo lembrar que o clima de hostilidade face aos nacionalismos exacerbados não significa o fim da tentativa de afirmação hegemónica das diferentes nações.

O papel que teve, neste quadro, o *aliado* do outro lado do Atlântico, é neste sentido paradigmático. O lançamento, pelos Estados Unidos, de um vasto programa de recuperação europeia, consubstanciado no Plano Marshall (activado em 1947), acarretou importantes mudanças no panorama do Velho Continente.<sup>87</sup> Na base deste *plano* está o projecto de constituição de um núcleo atlântico que dominasse a economia e a política mundiais, promovendo um modelo de sociedade genericamente liberal e democrático. Tal só seria possível se os EUA tivessem, deste lado do mundo, um parceiro forte (e não um competidor). Na sequência desta estratégia, o governo norte-americano apoiou a criação de

---

com 18 capítulos, repartidos por 13 autores (1990).

<sup>87</sup> As informações de carácter descritivo que se apresentam *infra* podem ser encontradas, por exemplo, em Tsoukalis (1992: 13-66).



organismos como o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (ou pautas aduaneiras, criado em 1947, vulgarmente designado GATT), a OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (1948) e a UEP, União Europeia de Pagamentos (1950).<sup>88</sup>

Paralelamente, a força do novo *parceiro* europeu tornou-se indispensável para travar a potencial expansão dos países *comunistas*. O afastamento, logo após 1945, do Leste europeu em relação ao Ocidente, com os respectivos alinhamentos militares, veio em grande parte a constituir um elemento essencial de toda a história posterior do continente europeu, definindo uma linha divisória que ainda hoje tem pertinência, mesmo após o alargamento da União Europeia a Leste.

Contudo, os objectivos económicos da ajuda norte-americana (constituição de um espaço liberalizado, de relações multi-laterais), ficaram em parte por cumprir: é certo que o espaço europeu se tornou mais aberto, tendo as relações comerciais no seu interior registado um acréscimo significativo (embora não haja consenso entre os economistas sobre o contributo real desta subida para o crescimento da economia e, em geral, para o desenvolvimento dos países), mas isso não impediu que persistisse um certo fechamento ao exterior, bem como uma forte intervenção dos Estados europeus nas suas economias. Demonstrativo disto é o facto de, em 1962, o presidente norte-americano Kennedy ter proposto o “Grand Design”, um forte estreitamento das relações entre os EUA e a Europa unida, projecto esse que motivou em parte a integração da Grã-Bretanha nas Comunidades Europeias, mas contou logo com a oposição do General de Gaulle – a França vetou em 1961 e em 1967 o pedido do Reino Unido para aderir à Europa comunitária – cujas concepções das relações internacionais não se compaginavam

---

<sup>88</sup> Estas duas últimas organizações estão particularmente ligadas ao próprio Plano Marshall, na medida em que são os próprios EUA quem pressiona no sentido de uma liberalização do comércio europeu e pretende uma gestão melhorada da ajuda financeira. Inclusivamente, nos primeiros anos, a OCDE circunscrevia-se à cooperação económica europeia (OCEE). Cfr. Tsoukalis (1992: 13).

com as pretensões dos seus aliados britânicos e norte-americanos. A partir deste momento, a deterioração das relações entre os EUA e alguns dos seus parceiros europeus tornou-se inevitável (cfr. Ginsberg, 1990: 265).

A Europa entra então na década de 50 em *velocidade de cruzeiro*. Logo em 1951, na sequência do Plano Schuman (1950), é assinado o Tratado de Paris, que institui a Comunidade Europeia do Carvão e Aço (CECA), tendo como signatários 6 países: Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. A integração destes dois sectores económicos estratégicos (nessa época) tinha vários objectivos: politicamente, procurava-se em boa parte assegurar a reconciliação entre a França e a Alemanha; do ponto de vista económico, o Tratado pretendia logicamente um maior desenvolvimento desses sectores, fomentando a competição entre os 6 países. Deste modo, múltiplas cláusulas de salvaguarda de interesses nacionais, a par com a criação de uma Alta Autoridade (órgão executivo supra-nacional), fizeram da CECA uma organização flexível, capaz de se adaptar à presença (ainda muito forte) dos Estados no quadro europeu.<sup>89</sup>

O passo seguinte constitui um marco fundamental: com a assinatura do Tratado de Roma (1957), pelos mesmos 6 países, duas novas Comunidades foram criadas – a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (usualmente designada EURATOM). Esta última corresponde a uma estratégia semelhante à adoptada para o carvão e o aço, pois trata-se de outro sector importante. Todavia, o projecto de criar e desenvolver uma forte indústria europeia de produção de energia nuclear para fins civis, desde cedo suscitou dúvidas em muitos países sobre a sua exequibilidade financeira e sobre a sua segurança. Ainda assim, a EURATOM mantém-se, sobretudo pelo seu papel na imposição de regras comuns de segurança.

---

<sup>89</sup> A atestar esta preponderância do Estado-Nação está o fracasso do projecto de criação de uma Comunidade Europeia de Defesa (também lançado em 1950, pelo ministro francês da

Quanto à CEE, são conhecidos os seus objectivos centrais ambiciosos: criação de um mercado comum, de uma área económica onde haja liberdade de movimento de bens, serviços, pessoas e capitais. O avanço deste desígnio só foi possível devido à consolidação das várias economias europeias e ao relativo sucesso do Tratado de Paris. Este *capital de confiança* foi empregue num vasto programa de eliminação de tarifas aduaneiras e de outros *bloqueios* intra-comunitários, apostando numa efectiva liberalização do espaço económico.

Todavia, o Tratado de Roma caracteriza-se igualmente pela sua abordagem específica do sector agrícola: dada a impossibilidade de uma simples abolição de tarifas, criam-se os instrumentos para uma intervenção concertada neste sector, que ainda hoje constitui foco de polémicas, apesar dos longos anos que já levam as negociações entre os Estados. Outros artigos do Tratado que institui a CEE regulam a política de transportes, a par com a adopção de uma tarifa externa comum. É ainda significativa a ausência das políticas industrial e regional, facto explicável tanto pela falta de acordo entre os Estados-Membros, como pela crença no bom funcionamento do mercado comum: este, *per se*, conduziria ao “desenvolvimento harmonioso das actividades económicas” (artigo 2º).<sup>90</sup> São também patentes as hesitações na liberalização do movimento de capitais, prevalecendo a prática *keynesiana* de controlo, pelos governos, das políticas monetária e fiscal.

Portanto, na globalidade procura-se o estabelecimento de uma união aduaneira, especificando alguns domínios de actuação conjunta. Aparentemente, o alcance do Tratado é reduzido, mas não podemos deixar de entrever os seus objectivos políticos: obter, a longo prazo, uma integração mais profunda.

---

defesa, mas vetado pela própria França em 1954). Entretanto, com a recente reforma dos Tratados das Comunidades Europeias, a CECA foi extinta a 23 de Julho de 2002.

<sup>90</sup> Exceptua-se a preocupação com a área menos desenvolvida dos 6 países, o Mezzogiorno italiano, tendo sido criados o Fundo Social Europeu e o Banco Europeu de

São estes objectivos ambiciosos, já visíveis no Tratado de Paris, que em grande parte vão gerar, junto de outros países europeus, uma reacção de desconfiança. Daí a recusa inicial da adesão pelos britânicos e a criação, em 1960, da Associação Europeia de Comércio Livre (vulgarmente designada EFTA), estabelecendo apenas uma área de comércio livre (excluindo a agricultura), abrangendo 7 países: Reino Unido, Áustria, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça e Portugal.

Quadro 4.6.  
Variação anual do PIB<sup>91</sup>

	1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1997
Bélgica	4,7	5,2	2,3	1,5	2,6	1,3
França	5,7	5,6	2,8	1,5	2,7	1,2
Alemanha	4,5	5,0	2,4	1,0	2,8	1,6
Itália	5,7	4,9	3,5	1,9	3,0	1,0
Luxemburgo	2,8	6,1	1,3	2,1	3,6	5,0
Holanda	5,2	5,5	2,6	0,7	2,5	2,3
Dinamarca	4,8	4,0	2,0	1,7	1,4	2,4
Irlanda	3,9	5,4	5,0	2,6	2,9	7,4
Reino Unido	3,2	3,4	1,6	0,8	3,7	1,6
Grécia	7,0	8,0	3,8	1,1	2,1	1,9
Portugal	6,3	7,6	2,9	1,1	4,3	2,1
Espanha	7,0	6,8	2,3	1,2	4,0	1,6
CE - 12	4,5	4,7	2,5	1,3	3,1	
UE - 15						1,5
EUA	4,2	3,4	2,4	2,1	3,6	2,4
Japão	10,2	9,5	3,7	3,9	4,4	1,6
OCDE	5,0	4,8	2,7	2,1	3,6	1,9

Fonte: OCDE

Investimento, com o propósito de fornecer alguma ajuda a essa região. Todavia, o Tratado não faz qualquer referência a instrumentos de política redistributiva.

<sup>91</sup> Adaptado de Tsoukalis (1992: 22). Preços e taxas de câmbio constantes, com base no ano de 1985. O cálculo para os anos de 1990 a 1997 (base: 1990) foi feito por nós também a partir dos dados da OCDE.

Analisando o quadro 4.6., é notório que os anos 60 representam uma recuperação do protagonismo das grandes economias europeias ocidentais (exceptuando o Reino Unido) na cena mundial, a par com o surgimento do Japão. O outro *gigante* económico, os EUA, embora cresça apreciavelmente, fica aquém dos seus parceiros da Europa comunitária.

O bom desempenho dos 6 países da Europa comunitária neste período confirmou a *validade* dos Tratados e permitiu antecipações no período de transição inicialmente definido (12 anos). O crescimento do Produto Interno Bruto é revelador destas diferenças, salientando-se ainda o desempenho de economias menos desenvolvidas como a grega, a espanhola e a portuguesa.

Por outro lado, em todos os países da OCDE, a taxa de desemprego registou nesta década de 60 uma diminuição apreciável (média de 3,2%), a par com uma certa estabilidade da inflação, já que esta, até 1974, manteve sempre índices inferiores a 8,5% em todos os países-membros (Tsoukalis, 1992: 23-24). É ainda de sublinhar que este período de *ouro* das economias coexistiu com um reforço do papel dos diferentes Estados na sua regulação (tendência que se generalizou até ao início da década de 1980). Há, pois, uma certa contradição entre a abertura das economias e o seu controlo *político*, principalmente a nível interno. Todavia, no quadro europeu, foi esta afirmação dos valores do Estado *social* que permitiu amortecer eventuais choques da integração europeia, nomeadamente os que desde cedo foram anunciados como podendo significar o fim das várias nações e o surgimento de um novo Estado federal europeu. Um bom exemplo de um trabalho *discreto* de unificação europeia é o caso do Tribunal Europeu de Justiça, que tem vindo a estabelecer a supremacia da legislação europeia, conferindo à Europa comunitária uma dimensão supra-nacional (cfr. Tsoukalis, 1992: 31-32).

Com isto pretendemos demonstrar que o conflito entre as soluções de integração supra-nacional e inter-governamental está profundamente enraizado nesta nova Europa. Em termos institucionais, desde cedo houve divergências, particularmente em relação aos poderes a atribuir à Comissão Europeia, órgão supra-nacional por excelência. O caso mais célebre foi protagonizado pelo General de Gaulle, quando, em 1966, discordando do financiamento da Política Agrícola Comum que estava a ser negociado, ordenou que todos os representantes franceses em organismos europeus regressassem ao seu país. Esta *crise da cadeira vazia* só foi solucionada meio ano depois, trazendo de volta a regra da unanimidade para a tomada de decisões consideradas vitais para os interesses dos diferentes países. Nesta linha, reforça-se o papel do Conselho de Ministros, instância tipicamente inter-governamental, o que demonstra a precariedade do equilíbrio entre as várias instituições europeias.

Assim, o balanço desta década de integração não deixa de patentear alguns impasses, nomeadamente quanto à política de transportes, à movimentação de trabalhadores, à liberalização de capitais e à coordenação das políticas macro-económicas – no cômputo global, subsiste o forte peso dos diferentes Estados.

A passagem para a década de 70 marca uma nova fase para a Europa. Na cimeira de Haia (1969) procura-se o relançamento da integração: tal vai passar por um ambicioso programa que visa completar o mercado comum, alargar e aprofundar a Comunidade. Em Janeiro de 1973, esta passa a incluir a Grã-Bretanha, a Irlanda e a Dinamarca (a Noruega, através de um referendo, recusa a integração), o que também vai implicar um novo enquadramento financeiro (aumento dos recursos disponíveis, nomeadamente pela generalização do imposto sobre o valor acrescentado, cabendo ao orçamento da Comunidade uma parte desse imposto), bem como um reforço dos poderes do Parlamento Europeu (que foi pela primeira vez eleito directamente em 1979). São ainda fruto

desta dinâmica a Cooperação Política Europeia (coordenação da política externa) e o projecto de União Económica e Monetária, demonstrativos do optimismo dos dirigentes, porém depressa refreados pela crise que se avizinhava.

A partir de 1973, muito mudou na Europa. Após uma fase prolongada de crescimento, a generalidade da economia mundial entra em recessão. Muitos autores procuram explicar esta inflexão no processo, havendo algum consenso quanto ao facto de se ter produzido uma sequência negativa de acontecimentos, agravada por um certo imobilismo ou conformismo gerado pelo longo período de estabilidade geral que se viveu (e do qual beneficiaram muitos países, com as excepções conhecidas, nomeadamente os que mais eram prejudicados pela Guerra Fria).

Este novo ciclo caracteriza-se igualmente pelo recuo do processo de integração: volta a acentuar-se o desequilíbrio económico entre países e regiões da Europa; dividem-se as políticas dos diferentes governos; regressam algumas medidas proteccionistas (sobretudo através da contingentação de importações, da imposição de normas para muitos produtos importados e de ajudas directas concedidas pelos Estados a alguns sectores). Neste contexto, ganha forma a ideia de uma Europa “a duas velocidades”, inicialmente lançada por Willy Brandt e retomada no Relatório Tindemans: em traços gerais, o não acompanhamento, por alguns países, dos objectivos integradores, devia remetê-los para uma segunda linha do processo (o tal *pelotão de corredores atrasados* de que hoje se fala).<sup>92</sup> É

---

<sup>92</sup> Neste “Relatório sobre a União Europeia”, solicitado ao então Primeiro-Ministro belga Leo Tindemans e submetido por este ao Conselho Europeu em finais de 1975, pode ler-se, na parte relativa à “Europa económica e social”: “É preciso admitir que: no quadro comunitário de uma concepção de conjunto da União europeia definida por este relatório e aceite pelos Nove; e com base num programa de acção estabelecido num domínio determinado pelas instituições comuns e admitido quanto ao seu princípio por todos: i) os Estados que estão em condições de progredir têm o dever avançar na frente; ii) os Estados que têm motivos que o Conselho, sob proposta da Comissão, reconheça como objectivamente válidos para não progredirem, não o façam, – recebendo dos outros Estados a ajuda e a assistência que seja possível ser dada a fim de que estejam em condições de se juntarem aos outros, – e participando no seio das instituições comuns na avaliação dos resultados obtidos no domínio considerado” (Tindemans, 1976: 21). Mais adiante,

ainda característica deste período a reivindicação, pelo Reino Unido, de compensações financeiras, uma vez que enquanto grande contribuinte líquido para o orçamento *européu*, não podia beneficiar equitativamente do financiamento para o sector agrícola (o mais importante da Comunidade), dado o reduzido peso desse sector neste país.

Este período traduz-se, portanto, numa Europa mais introvertida, mais defensiva e menos unida, mas conservando um certo protagonismo e um certo poder de atracção. Em contraponto à tendência retracção da Europa, verifica-se a criação, em 1975, do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (usualmente designado FEDER), que, juntamente com o reforço do Fundo Social Europeu, constituem um novo impulso para a política redistributiva e vieram em parte a satisfazer as reivindicações britânicas e a beneficiar a Irlanda, à época ainda longe dos níveis de riqueza que agora apresenta. Também em 1975 é apresentada a candidatura à entrada nas Comunidades Europeias da Grécia, seguindo-se em 1977 as de Portugal e Espanha, o que mostra o tal poder de atracção que referimos.

A entrada nos anos 80 não foi, portanto, das mais auspiciosas. A economia não dava sinais de recuperação, a Europa comunitária seguia a mesma tendência e envolvia-se em estranhas e intermináveis negociações sobre problemas como o do preço da carne de porco ou o do nível máximo de ruído dos cortadores de relva. Logicamente, os designios de Haia ficaram em larga medida por cumprir. Instala-se o *Euro-pessimismo*, ou a *Euro-esclerose*, expressões entretanto difundidas pela comunicação social.

Contudo, o impulso decisivo para uma efectiva integração europeia renasce nesta mesma altura. Este impulso traduziu-se não apenas num novo

---

no mesmo relatório, a questão sensível da política agrícola é subtilmente evitada: “Não vejo nem a possibilidade nem a utilidade de incluir neste relatório um inventário das acções a empreender em domínios tão vastos. É tarefa das instituições da União” (idem: 24).



alargamento, mas também, já a meio da década, na opção clara pelo reforço de vários mecanismos supra-nacionais da integração, retomando os projectos do início da década de 70. O que marca esta nova fase é a persistência de uma conjuntura económica desfavorável, caracterizada pelo agravamento do desemprego e por um crescimento reduzido (ver o quadro 4.6.). É uma fase de reestruturação das economias, onde a perda de competitividade da Europa se faz sentir particularmente nos sectores em rápida expansão a nível mundial (telecomunicações, automóvel, electrónica, entre outros).

Neste contexto, a tradicional intervenção dos Estados nas suas economias revela-se pouco frutífera. A tendência geral aponta para uma concertação de estratégias, logo à partida no âmbito da investigação e desenvolvimento tecnológico (daí o lançamento de programas como o ESPRIT – tecnologias de informação), mas também no sentido de uma maior liberalização das economias nacionais, atenuando a aplicação das receitas *keynesianas*. Claro que o caminho não foi o de uma total liberalização, já que na maioria dos países (incluindo Portugal – cfr. Sousa Franco, 1994), apesar de se terem introduzido mudanças como a privatização de empresas, manteve-se a matriz de um papel activo dos Estados nas economias. Assim, logo em 1979 é criado o Sistema Monetário Europeu, bem como o ECU (moeda *ficícia*, ponto de referência das moedas do Sistema). Esta medida, juntamente com outras, impuseram uma certa disciplina aos orçamentos dos países integrantes, permitindo reduções do endividamento público e algum controlo da inflação.

Para as instituições europeias, trata-se então de introduzir um conjunto de reformas, mais uma vez procurando um aumento de receitas e uma contenção de despesas, sobretudo as inerentes à política agrícola, mas também no sentido de acelerar e facilitar os processos de decisão, ainda bastante condicionados pela regra da unanimidade. Começa igualmente a ganhar forma o problema da falta de controlo democrático das actividades dessas instituições, configurando o

chamado *défi*ce democrático, bem como o problema do agravamento dos desequilíbrios regionais, agora mais premente com a integração de países periféricos como Portugal, Espanha e Grécia (tendo este país aderido em 1981). Aliás, em 1985 foram criados os Programas Integrados Mediterrânicos, destinados às regiões menos desenvolvidas de França, Itália e Grécia, servindo igualmente para prevenir eventuais efeitos negativos da adesão de Portugal e Espanha. Também na primeira metade da década são esboçados um novo Acto Único (1981) e um tratado de União Europeia (1984), proposto pelo Parlamento Europeu.

A segunda metade da década é decisivamente marcada pela dinâmica imposta pela nova Comissão (presidida por Jacques Delors). Na sequência dos desenvolvimentos anteriores, define-se como grande prioridade da integração o mercado interno, tendo sido formalmente apresentado no Conselho Europeu de Milão o seu instrumento-chave: o Livro Branco. Aposta-se, então, pela primeira vez num calendário de medidas, que tornou célebre uma data: 31 de Dezembro de 1992 (*conclusão* do mercado interno). Este calendário procura essencialmente eliminar os obstáculos ao mercado interno que derivavam da especificidade dos regulamentos nacionais; então, em vez de se procurar a harmonização desses regulamentos, passa-se a reconhecer como válido para toda a Comunidade qualquer produto que respeite as normas gerais no seu país de origem, salvaguardando-se a protecção dos consumidores em geral e da saúde pública em particular, bem como a equidade na troca comercial. Este princípio do reconhecimento mútuo (mais adiante, comparamo-lo com outros mecanismos associados à integração) traz, pois, a vantagem de uma efectiva aproximação dos países, preservando (aparentemente) a sua soberania e não exercendo pressões acrescidas, pelo menos no imediato, sobre os orçamentos comunitários.

A adesão ao Livro Branco foi generalizada, tendo rapidamente gerado um novo clima integrador. Logo em 1985 é proposto o início de um processo de

revisão dos Tratados, o que veio a redundar no Acto Único Europeu (entrou em vigor em Julho de 1987), impondo uma certa reforma institucional. Assim, para além de se adoptar o objectivo **1992**, estende-se o âmbito das matérias que podem ser decididas, em Conselho de Ministros, por maioria qualificada. Por outro lado, permite-se a existência de períodos de transição para países que não possam introduzir de imediato algumas das directivas europeias. Noutra parte, o Título V do Acto Único estabelece explicitamente a “coesão económica e social”, reconhecendo-se formalmente a importância das políticas redistributivas (particularmente as que se enquadram nos chamados *fundos estruturais*). As áreas de intervenção da Comunidade Europeia alargam-se à política social (saúde e segurança no trabalho), à investigação e desenvolvimento e à protecção do ambiente. Reforça-se ligeiramente o papel do Parlamento Europeu e institucionaliza-se o Conselho Europeu, ao mesmo tempo que se reconhece o papel da Cooperação Política Europeia. Portanto, no cômputo global, o Acto Único também não parece muito ambicioso, mas, ao representar uma solução de compromisso, sempre com um pendor inter-governamental, não deixa de relançar a integração.

Muito importante para Portugal foi a iniciativa tomada já em 1988, com a aprovação de uma reforma orçamental que basicamente criou novas receitas, limitou as despesas com a política agrícola e duplicou os fundos estruturais, com destaque para o FEDER. De uma forma geral, se exceptuarmos as dificuldades com a harmonização das políticas fiscais ou com a livre circulação de pessoas, os diferentes países empenharam-se na consecução do mercado interno, tendo-se aproximado bastante desse objectivo. Grande parte das 279 medidas propostas pelo Livro Branco puderam ser postas em prática. Esta dinamização ocorre precisamente (não por acaso) numa época de recuperação económica generalizada, iniciada na Europa por volta de 1985, a par com grandes transformações na sua *geografia* política, sobretudo a partir de 1989. Estamos

logicamente a destacar as mudanças nos países pós-comunistas, que olham a Europa comunitária cada vez mais como uma oportunidade de desenvolvimento harmonioso e pacífico de todo o espaço europeu. Tende, pois, a impor-se a concepção da Europa como um mundo aberto. De acordo com o historiador polaco Bronislaw Geremek:

«É importante conceber a Europa não como um continente cercado, como um campo político e estratégico em si, mas como um conjunto de homens, povos e países que têm em comum, pelo menos, alguns traços que os caracterizam: a economia de mercado, o sistema democrático, o respeito pelas liberdades fundamentais e pelos direitos do homem. Ora, a Rússia e todos os povos da franja oriental devem ter a possibilidade de sentir que fazem parte dessa comunidade cultural, devem poder desejar integrar-se nela. O destino do mundo depende em grande parte dessa potencialidade europeia da Rússia que, segundo espero, poderá exprimir-se num futuro bastante próximo (Dahrendorf *et al.*, 1993: 29).»

Independentemente da proximidade dos acontecimentos, a década de 1990 transporta este processo de integração europeia para uma verdadeira encruzilhada. Por um lado, a recessão económica volta a fazer-se sentir, sendo poucos os países que escapam à quebra generalizada das taxas de crescimento económico. As excepções encontram-se no surpreendente desempenho da Irlanda e na recuperação da Dinamarca, sendo a pequena economia do Luxemburgo uma espécie de oásis no *deserto* europeu (ver ainda o quadro 4.6.). Por outro lado, torna-se cada vez mais problemático gerir uma estratégia de integração num quadro ainda mais complexo.

Um dos mecanismos institucionais que ganharam protagonismo foi o das conferências inter-governamentais (CIG, uma espécie de retaguarda das cimeiras europeias, mas que não traduzem necessariamente um reforço do papel dos diferentes governos, pois na sua negociação envolvem muitos actores não

governamentais<sup>93</sup>). O seu principal objectivo tem sido o de apoiar o novo impulso que é dado à integração. Torna-se praticamente consensual a necessidade de acompanhar a crescente unificação económica e monetária com uma unificação política. Estes dois objectivos vão dar origem a duas CIG, abertas no Conselho Europeu de Roma em Dezembro de 1990, destacando-se o protagonismo de Helmut Kohl e de François Mitterrand. As subsequentes negociações culminaram na cimeira de Maastricht (Dezembro de 1991), de onde resultou um novo Tratado. Este foi finalmente assinado em 7 de Fevereiro de 1992, propondo-se assinalar “uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que as decisões serão tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos”.<sup>94</sup> Assim, o primeiro artigo do Tratado determina igualmente que a União Europeia se funda “nas Comunidades Europeias, completadas pelas políticas e formas de cooperação instauradas pelo presente Tratado”.<sup>95</sup>

À assinatura do Tratado seguiu-se o processo de ratificação pelos países signatários, o que veio a revelar-se problemático na generalidade, sendo inclusivamente necessário introduzir algumas alterações ao documento. De qualquer forma, a sua estrutura mantém-se, apresentando uma divisão em três pilares: a “Comunidade Europeia”, síntese das Comunidades anteriores, a obter através da união económica e monetária; a “Política Externa e de Segurança Comum”, vector fundamental de uma união política, sintetizando os objectivos da

---

<sup>93</sup> A este propósito ver Shaw (1998).

<sup>94</sup> Citação do Artigo A do Tratado. Cfr. Rocha (1995: 11). Este objectivo demonstra o grande relevo dado ao problema do *défice democrático* da União Europeia: de facto, correspondendo ao princípio federalista da subsidiariedade, vemos que na prática esse objectivo pode não trazer mudanças significativas nos mecanismos de decisão. Daí que o referido *défice* continue em boa parte por solucionar.

<sup>95</sup> Citamos ainda a terceira frase do Artigo A. No entanto, ressaltamos que uma das novidades trazidas pelo Tratado de Amesterdão (que no fundo é mais uma revisão dos tratados anteriores) foi a total renumeração dos artigos, desaparecendo a ordenação por letras. Assim, este é agora o Artigo 1º do Tratado da União (ver Vilaça *et al.*, 1997).

Cooperação Política Europeia; a “Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos”.

Há de facto muitas dúvidas acerca da possibilidade de concretizar os objectivos gerais do Tratado, sobretudo no que diz respeito à união política. A verdade é que a solução de compromisso mais uma vez acordada traduz-se num articulado de difícil compreensão (onde ainda avultam algumas disposições anexas ao Tratado), ficando por definir certos traços fundamentais da política externa comum, nomeadamente no que diz respeito às matérias que podem ser decididas por maioria qualificada ou apenas por unanimidade dos membros do Conselho de Ministros.<sup>96</sup> Só mais recentemente, com o Tratado de Nice (assinado em 2001, entrou em vigor em Fevereiro de 2003), é que se tornou a votação por maioria qualificada (a chamada dupla maioria de países e de cidadãos – ver mais abaixo a explicação) a regra comum para a aprovação de decisões no seio da União Europeia.

Este também foi o tempo de um novo alargamento da União Europeia, já que a partir de 1995 passam a integrar a *casa* a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Os passos seguintes vieram a ficar consubstanciados no Tratado de Amesterdão (aprovado em 1997, entrou em vigor em 1999), que figura como um conjunto de alterações substantivas aos Tratados existentes, bem como de umas quantas disposições simplificadoras, a par com uma série de protocolos e declarações. Das várias opiniões que este novo documento tem suscitado, parece recolher um certo consenso o facto de, apesar de ter havido avanços, ainda se estar longe de uma constituição *social* europeia, no sentido da defesa dos cidadãos da união e da promoção activa de políticas sociais no quadro europeu. De qualquer forma, o

---

<sup>96</sup> Cfr. o Título V do Tratado, e em particular o Artigo J. 3. *in* Rocha (1995: 290-291). Note-se ainda que o Tratado também inclui a União da Europa Ocidental (UEO) neste quadro de uma política de defesa comum (Artigo J. 4). Reactiva-se, pois, uma organização que, delineada em 1948 e criada em 1954, quase sempre esteve em letargia, explicável pela delicadeza do seu âmbito de actuação (defesa).

*novo* artigo 17º institui a cidadania da União, através da fórmula da sua complementaridade com a cidadania nacional. Outra novidade é a introdução de um novo capítulo sobre o emprego (Título VIII do mesmo Tratado) onde basicamente é assumido o empenho dos vários Estados e dos organismos europeus no “desenvolvimento de uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada”, bem como mercados de trabalho flexíveis (artigo 125º – ver Vilaça *et al.*, 1998: 109 e segs.).

Portanto, o final da década de 90 mostra uma União Europeia vivendo uma espécie de transe. Anuncia-se uma nova etapa na sua história, mas sem que se tenham resolvido alguns dos problemas que desde cedo afligem os seus promotores. Está à porta uma mais profunda integração económica, com a entrada em circulação (em 2003) da moeda única, o Euro, que todavia confirma a lógica de uma Europa a várias velocidades (serão 12 os países do *pelotão da frente* do Euro, ficando de fora o Reino Unido, a Suécia e a Dinamarca). Está à porta o maior alargamento, com a entrada de dez novos Estados-Membros (Polónia, República Checa, Hungria, Lituânia, Eslováquia, Chipre, Estónia, Letónia, Eslovénia e Malta – todos eles são membros desde 2004), mas para além de umas quantas modificações institucionais introduzidas já no tratado de Nice, não se parece confirmar o aprofundamento de uma unificação política, e muito menos de uma política externa comum – veja-se a divisão gerada pelos alinhamentos no contexto do recente conflito iraquiano, onde a figura, também criada no Tratado de Amesterdão, do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (actualmente a cargo de Javier Solana), não parece ter força para vincular verdadeiramente os Estados-Membros nesta matéria.

A resposta dada pela União Europeia a alguns destes impasses não deixa, por isso, de ser sintomática: um projecto de Tratado Constitucional. Lançado em 2001, sob a forma de uma Convenção Europeia, presidida pelo ex-presidente francês Giscard D’Estaing, veio a ser aprovado em 2003, entrando numa

complicada fase de ratificação e referendo em diversos países. De novo, os seus objetivos são ambiciosos. Entre eles, o de assegurar a governabilidade de uma União com um grande número de membros (fala-se, para um futuro próximo, de 35 Estados-Membros). Depois, não menos importante, tornar mais transparente para os cidadãos os mecanismos da governação europeia: tenta-se definir claramente as competências e as responsabilidades que cabem a cada instituição comunitária e aquelas que são do foro das autoridades nacionais e regionais. Para os mais optimistas, este é o dealbar de uma nova e pujante Europa, mas para muitos outros, muito está por fazer, até porque, diríamos para atalhar argumentos, nem só de *tratados e constituições* vive o Homem.

Importa agora fazer o *ponto da situação* no que diz respeito ao quadro institucional da UE, até porque constitui um dos focos do debate político actual. Assim, podemos considerar a existência de 4 grandes instituições europeias: a Comissão Europeia, um *para-governo* europeu, ponto de partida de muitas das iniciativas tomadas a nível da UE: era constituída, até Maio de 2004, por 20 membros (um deles o Presidente), tendo a partir dessa data esse número aumentado para 25 comissários, um de cada Estado-Membro. Recebe apoio directo dos seus serviços organizados em torno de 36 direcções gerais.

As propostas da Comissão são depois submetidas a votação – tal é o papel principal do antigo Conselho de Ministros, agora designado de Conselho da União Europeia, que engloba um representante ministerial de cada governo, tendo uma presidência rotativa (semestral). Uma das matérias mais complexas que envolvem estas votações é a da aritmética das maiorias, já que boa parte das decisões sensíveis só podem ser aprovadas uma vez obtida uma maioria qualificada de votos. Assim, se o número de votos de que cada país dispõe deriva do seu número de habitantes (por exemplo, Portugal terá, a partir de Novembro



de 2004, 12 votos num total de 321), ficou decidido que, para estas matérias mais sensíveis seriam necessários 232 votos (72,3% do total) e que esses votos representem pelo menos 2/3 dos Estados-Membros (actualmente 17). Pode ainda ser exigido para estas deliberações um critério adicional de esses votos representarem 62% da população da UE, uma vez que o número de votos que cada país possui não é atribuído de modo totalmente proporcional segundo a sua população. Claro que para matérias mais críticas ainda é exigida a deliberação por unanimidade (com o Tratado de Amesterdão, as matérias que exigem unanimidade viram o seu número diminuir). Note-se, por fim, que o Conselho da União Europeia funciona regularmente através de conselhos especializados (assuntos gerais, economia, agricultura, etc.), bem como de um comité permanente de representantes, o COREPER, constituído pelos embaixadores dos países junto da UE.

O terceiro grande organismo é o Parlamento Europeu, com funções simultaneamente consultivas e deliberativas: as propostas da Comissão são aí analisadas, podendo ser rejeitadas (tal como o próprio elenco de comissários o pode ser actualmente), ou alteradas, obrigando a uma reapreciação dessas iniciativas. No quadro dos Tratados de Amesterdão e de Nice, foram ampliadas as matérias onde se aplica esse princípio de uma co-decisão entre o Parlamento e o Conselho da União (veja-se, e.g., o artigo 251º do Tratado de Amesterdão). Na actual legislatura (2004-2009), Portugal elegeu 24 dos 732 deputados do Parlamento Europeu.

Por fim, o quarto componente principal da arquitectura comunitária é o Conselho Europeu, onde as grandes opções em termos de União Europeia são decididas. Reúne os chefes de Estado e de governo (com encontros marcados, em princípio, quatro vezes por ano) e é presidido pelo Chefe de Estado ou de Governo do país que ocupa a Presidência rotativa do Conselho da União Europeia. É conhecida a projecção *mediática* que acabam por ter estes encontros

(também designados de “cimeiras europeias”), normalmente recordados pela sessão fotográfica onde se procura compor a figura de uma *família* europeia supostamente unida.<sup>97</sup>

Igualmente importantes, mas menos visíveis, são os organismos judiciais: o Tribunal de Justiça (sedeado no Luxemburgo, dando consistência à ideia de um Direito Europeu) e o Tribunal de Contas (fundado em 1975). Depois, temos ainda os dois órgãos consultivos, o Comité Económico e Social (representantes de vários sectores dos diferentes países, com funções consultivas) e o Comité das Regiões (criado pelo Tratado de Maastricht), bem como as entidades bancárias: o Banco Europeu de Investimento, a quem quase todos os municípios portugueses têm recorrido, e o Banco Central Europeu, com sede em Frankfurt, de onde saem as principais deliberações relativas à política monetária dos países do Euro. Embora de carácter mais difuso, os diversos grupos de pressão (agricultura, indústria têxtil, sindicatos, ambiente, etc.), acabam por ter também influência nas decisões tomadas pelos outros organismos (uma apresentação mais detalhada destas entidades mais *discretas* pode ser encontrada em Lodge, 1990).

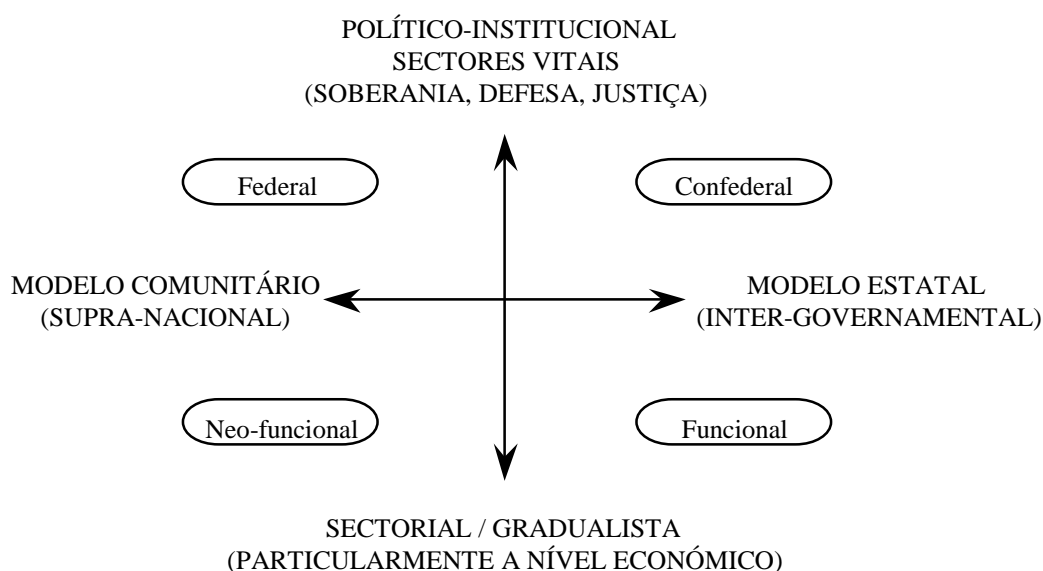
Chegados a este ponto, podemos retomar algum do debate que os teorizadores da integração foram propondo ao longo das últimas décadas. Sendo verdade que a integração europeia tem sempre constituído um *enigma* para os seus *intérpretes*, a retrospectiva que aqui apresentámos, insistindo em múltiplas indecisões, hesitações e inflexões patentes em vários momentos da integração europeia, serve também para justificar uma posição cautelosa quanto ao futuro desta integração. Assim, optamos neste trabalho por esboçar diferentes cenários, recorrendo às sugestões de dois dos autores que mais se têm dedicado a estas questões.

---

<sup>97</sup> Algumas destas informações podem ir sendo actualizadas mediante uma rápida consulta às páginas de Internet da União Europeia, nomeadamente a que resume em “12 lições” o funcionamento da União: [[http://europa.eu.int/abc/12lessons/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/abc/12lessons/index_pt.htm)].

Em primeiro lugar, interessa sistematizar as grandes linhas da própria integração. Para isso, tomamos como válida a proposta de Charles Pentland, definindo dois eixos das dinâmicas de integração, tal como mostra a figura 4.1. Assim, temos no eixo horizontal a polaridade dos objectivos gerais, enquanto que o eixo vertical mostra a polaridade ao nível dos processos ou dos sectores envolvidos na integração.

Figura 4.1.  
Eixos e modelos da integração<sup>98</sup>



A partir destes dois eixos, Pentland localiza 4 modelos principais dos processos de integração: o funcionalismo, o neo-funcionalismo, o federalismo e o confederalismo. Ora, a estes modelos tendem a corresponder outras tantas *doutrinas*, cuja influência no decurso da integração europeia tem alternado ao longo dos anos, não sendo possível considerar qualquer dos modelos como o único que caracteriza o processo.

<sup>98</sup> Adaptada a partir de Pentland (1973) e da proposta de sistematização de Marrana (1993: 45).

O funcionalismo (doutrina que foi inicialmente formulada por David Mitrany), mostra-se ciente dos riscos e obstáculos de uma fusão de Estados, propondo a alternativa do estabelecimento de consensos parciais ao nível infra-estatal, que *per se* permitiriam o alargamento dessas bases de convergência, promovendo uma integração que não *põe em causa*, no imediato, a soberania e a cidadania nacionais. Obviamente, a Europa já ultrapassou em muitos aspectos esta via de integração.

O neo-funcionalismo constitui uma perspectiva mais sofisticada da integração, salientando a importância da existência de estruturas supra-nacionais, a par com o reconhecimento do peso das elites decisórias no avanço do processo. Sendo um modelo mais próximo do percurso da Europa<sup>99</sup>, não deixa de ser ultrapassado por alguma dinâmica de tipo federal, nem, por outro lado, de se mostrar demasiado optimista quanto à *força* das instituições supra-nacionais.

O federalismo constitui o modelo mais *questionado*, o que em parte complica a sua caracterização. Nos limites, aponta a integração para o conceito de um supra-Estado, tomando as características comuns aos Estados nacionais. Todavia, se a construção europeia é fruto de acordos entre Estados, isso reforça os seus traços fundamentais de uma descentralização, sendo a via federalista pautada também pelo princípio da subsidiariedade.<sup>100</sup> A Europa, num plano global, tem vindo a aproximar-se deste modelo, enriquecido também pelas suas concretizações (sobretudo nos EUA e na Alemanha). Todavia, sempre que os diferentes Estados ou governos fazem questão de mostrar a sua *prioridade* em relação à Europa, o que frequentemente acontece, este ideal federalista recua,

---

<sup>99</sup> Como grande teorizador deste modelo podemos considerar Ernst Haas, que em 1958 publica *The Uniting of Europe*. Nesta perspectiva neo-funcionalista é também notória a influência de Jean Monnet, considerado o grande *arquitecto* da Europa.

<sup>100</sup> Como vimos, o Tratado da União parte deste princípio (antigo artigo A), que surgiu como alternativa à formulação inicialmente proposta pela Presidência holandesa: “o Tratado marca uma nova etapa no processo conduzindo gradualmente a uma União com um objectivo federal”. Cfr. Tsakaloyannis (1992: 232).

cede. Por outro lado, a relativa estabilidade necessária a uma estrutura federal (nomeadamente quanto ao número de membros), não se adequa às solicitações e pressões, vindas em particular da área externa à Europa. Daí que cada vez mais se projecte a arquitectura europeia como baseada numa espécie de federalismo “descentralizado” (Lodge, 1990: 29) ou assimétrico, na linha da inovação política que tem vindo a ser promovida.

O confederalismo encontra-se também de certo modo ligado à génese do processo de integração europeia, pois pressupõe um acordo de eliminação de barreiras à circulação de bens, serviços, capitais e pessoas: ora, isto constitui ainda o principal *acquis communautaire*. No entanto, pressupõe igualmente a criação de um centro decisório inter-governamental, composto apenas por representantes dos Estados confederados, o que corta as ligações entre esse centro e os cidadãos desse espaço, subsistindo desta forma o peso das sub-unidades nacionais (obviamente, a dinâmica de instituições como a Comissão Europeia ou o Parlamento Europeu ultrapassam este quadro). Sendo certo que as confederações não têm grande projecção histórica (normalmente tornam-se federações – caso dos EUA, da Alemanha e da Suíça<sup>101</sup>), não deixam de simbolizar uma das hipóteses de evolução da Europa (neste caso, configurando uma perspectiva minimalista da integração).

Prosseguindo nesta linha de argumentação, vale a pena registar o modelo proposto por Philippe Schmitter, sobretudo na medida em que se desdobra numa tipologia mais complexa. De facto, ao apontar 5 possíveis resultados da integração europeia, Schmitter vai basear a sua prospectiva no tratamento que, dentro de cada um dos modelos, seria dado a um conjunto de questões-chave (políticas de eliminação de barreiras, impostos, endividamento, segurança social, entre outras). De modo esquemático, o quadro 4.7. procura mostrar essas variantes do processo.

---

<sup>101</sup> Embora este último país mantenha a sua designação original (*confederatio*).

Quadro 4.7.  
Possíveis resultados da integração europeia

Áreas de questões	Estado nacional	Confed- ratio	Condo- minio	Federatio	Supra- -Estado
1. Eliminação de barreiras:					
a) Comércio de bens e serviços; circulação de capitais	TE	TE	TE	TE	TE
b) Controlos fronteiriços	—	—	TE	TE	TE
2. Políticas sectoriais fiscais:					
a) Impostos	—	RM	H	TE	RM
b) Subsídios a empresas	—	RM	H	TE/RM	TE
c) Contratos de direito público	—	RM	H	TE	TE
d) Governador sectorial	—	RM	H	TE/RM	TE
3. Coordenação macroeconómica:					
a) União monetária	—	H?	H?	TE	TE
b) Controlo orçamental	—	RM	RM	RM	TE
c) Endividamento	—	RM	RM	RM	TE
4. Política social e de previdência:					
a) Saúde e segurança	—	H?	TE	H	TE
b) Pensões	—	RM	TE	H	TE
c) Desemprego	—	RM	TE	RM	TE
d) Direitos dos trabalhadores	—	RM	TE	H	TE

TE: tratamento estandardizado; RM: reconhecimento mútuo; H: harmonização;

Fonte: P. Schmitter (1992: 743)

O quadro requer, todavia, alguns esclarecimentos complementares. Os modelos-limite são facilmente perceptíveis: prevalecendo os Estados nacionais, apenas se impõem algumas restrições às suas políticas, dada a criação de uma área de comércio livre; no campo oposto, a criação de um Estado supra-nacional implica a existência de uma autoridade central que actua num quadro político uniforme (tratamento estandardizado dos vários problemas), deixando às sub-unidades reduzida margem de manobra.

O modelo confederal aparece aqui caracterizado pela coordenação de políticas através do reconhecimento mútuo (conforme já referimos, trata-se de tolerar mutuamente a legalidade dos países *associados*), podendo introduzir-se algumas limitações às políticas nacionais através de uma harmonização das

condições de competitividade: é o caso da política cambial, ou, como também já vimos, do estabelecimento de normas mínimas de saúde e segurança no trabalho.<sup>102</sup>

Quanto ao modelo federal, devemos acrescentar a sua compatibilidade com uma certa desregulamentação e competitividade legislativa entre as sub-unidades, situando-se o maior controlo nos sectores de maior relevância supranacional e assumindo o novo centro uma política redistributiva dos benefícios, bem como a representação da federação face aos principais agentes externos (Schmitter, 1992: 745, 749). Daí a possibilidade (patente no quadro 4.7.) de diferentes formas de coordenação das políticas, subsistindo uma certa autonomia das sub-unidades anteriormente independentes. O panorama europeu está, pois, fortemente marcado por este horizonte de integração.

Finalmente, o *condominio* aparece como uma inovação introduzida por Philippe Schmitter, configurando um novo tipo de flexibilidade, sobretudo na medida em que supera a *rigidez* do modelo federal, apontada acima a propósito da proposta de Pentland. Assim:

«A sua principal característica consiste no papel fundamental que desempenham a regulamentação funcional e a coordenação fiscal. Os membros concordam voluntariamente em devolver a responsabilidade pela harmonização de determinadas práticas, isto é, o estabelecimento de mínimos e máximos vinculatórios para determinados ramos, sectores ou produtos, a um conjunto de instituições superiores, mas conservam uma certa liberdade relativamente àquelas questões que radicam na diversidade territorial ou requerem uma coordenação trans-sectorial. Ao passo que todos os outros tipos se baseiam num número fixo de membros distribuídos por um território consistente, os *condominii* podem variar não só quanto ao número, consoante as funções que abrangem, mas também quanto à composição, consoante as autoridades nacionais (ou mesmo sub-nacionais) que decidem aceitar as obrigações negociadas.» (Schmitter, 1992: 744)

---

<sup>102</sup> Cfr. *supra*, as observações acerca do lançamento do Livro Branco.

Este modelo condominial contém algumas das características do neo-funcionalismo, permitindo todavia uma maior abertura para certas formas de integração político-institucional (é o caso da harmonização fiscal ou das políticas *sociais*). A coesão global tanto pode ser assegurada pela optimização do funcionamento das várias comissões especializadas, como por intermédio do reforço de um sistema judicial comum, ou mesmo com o alargamento das funções do Parlamento Europeu. Neste último caso, avançar-se-ia para uma solução híbrida, com traços federalistas. De qualquer forma, persiste o problema do chamado *défi ce democrático*, devido aqui em boa medida à desterritorialização dos mecanismos decisórios, que se baseiam numa espécie de *comitologia*. Ora, este governo das *comissões* e organismos afins, diverge radicalmente da tradicional eleição de representantes a partir de círculos geográficos, gerando deste modo uma série de novos problemas. De qualquer forma, os desenvolvimentos assinalados pelo Tratado de Amesterdão sugerem uma certa aproximação a este modelo condominial.

#### 4.4.3. O (desigual) impacte da integração europeia no Minho<sup>103</sup>

Apresentar os municípios do Minho implica, antes de mais, uma breve consideração acerca da unidade geográfica que está em causa. O critério que está aqui presente tem que ver sobretudo com a tradição histórica, com a construção de um espaço dotado de uma certa unidade, ainda que difícil de caracterizar. Apelamos mais à ideia de um espaço construído porque, em termos de divisão administrativa, referir o Minho é incorrer numa espécie de anacronismo. Isto porque a circunscrição “Minho”, embora ainda estivesse presente em alguns códigos administrativos do período liberal e durante alguns anos no regime



salazarista, desapareceu com a revisão constitucional de 1959, para dar lugar aos distritos de Braga e de Viana do Castelo (L. Silveira, 1998: 51-53).

Assim, Minho foi desde cedo o nome utilizado para se designar o extremo noroeste do país, como se o rio se alargasse para abranger esse território. Foi no Antigo Regime nome de comarca e de província, também frequentemente designadas “Entre Douro e Minho”, circunscrições que consoante os casos tinham carácter militar ou serviam para dividir competências de vários representantes da coroa. Foi igualmente com alguma curiosidade que verificámos que, durante quase todo o século XIX, o Minho se manteve como um círculo eleitoral, mesmo depois de terem sido instituídos os distritos.

No que diz respeito à divisão concelhia, é de notar que a partir de 1878, com a reforma administrativa introduzida pelo Código da autoria de Rodrigues Sampaio, a divisão em 23 concelhos que subsistiu até 1999 é aí determinada (10 no distrito de Viana do Castelo e 13 no de Braga<sup>104</sup>), pelo que falar dos municípios do Minho é falar de circunscrições há bastante tempo estabelecidas.

Mais recentemente, após a integração europeia, e tendo em vista sobretudo a análise da *regionalização* dos investimentos comparticipados, foi introduzida a “Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas” (NUTE), estabelecendo, para além do nível I (território nacional), os níveis II e III, correspondendo o nível II às regiões autónomas e às regiões das Comissões de Coordenação (num total de 7) e o nível III a 30 agrupamentos de concelhos (incluindo os Açores e a Madeira, onde os níveis II e III coincidem). Ora, os

---

<sup>103</sup> Este ponto retoma, simplificando-a e actualizando-a em parte, uma análise apresentada em Costa, Felizes e Neves (1999: 96-113).

<sup>104</sup> Desde 1842, com a aprovação da reforma introduzida pelo Código de Costa Cabral, existiam 32 concelhos, 19 em Braga e 13 em Viana do Castelo. Com o Código de 1878 desapareceram, pois, concelhos como os de S. João do Rei, Prado, Castro Laboreiro, Soajo, entre outros. Ver, sobre este imbróglio das reformas administrativas do século XIX, C. Oliveira (1996b: 195-222) e, sobre a evolução geral dos diferentes municípios minhotos ao longo deste período, J. V. Capela (1995). Após 1999, o Distrito de Braga conta com mais um concelho: Vizela.

concelhos que compõem o Minho integram-se nos agrupamentos do Ave (Fafe, Guimarães, Póvoa de Lanhoso, *Santo Tirso - distrito do Porto*, Vieira do Minho, V. N. Famalicão e Vizela), do Cávado (Amares, Barcelos, Braga, Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde), do Minho-Lima (Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e V. N. Cerveira), e do Tâmega (15 concelhos, entre os quais Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto).

Com isto queremos mostrar por que razões a escolha de uma determinada área geográfica (neste caso o Minho), embora justificada, tem sempre algo de arbitrário: trata-se de um problema que está sempre em aberto, pois muitas das fronteiras político-administrativas são também factor de união entre *vizinhos*.

Aqui, as fronteiras que quisemos privilegiar são aquelas que dividem os vários municípios. Numa leitura sempre necessária nestes casos, vejamos então a situação actual dos municípios minhotos, privilegiando desde logo duas variáveis fundamentais da pesquisa empírica: a população residente e o volume dos investimentos *européus* das Câmaras Municipais.

Esta segunda variável permitiu que se construísse a partir dela uma representação do dinamismo dos municípios, já que no quadro 4.8. apresentamos, para além do valor dos investimentos totais realizados nos municípios com o apoio do FEDER, a parte desses investimentos que foi realizada pelas Câmaras Municipais. Note-se que a partir desta informação não é possível estimar o valor específico da comparticipação proveniente do FEDER, embora se saiba que este financiamento a fundo perdido ascendia, neste período, a cerca de metade do valor total do investimento. Foi também com base nesta estimativa que, mais acima neste texto, sugerimos, a propósito do quadro 4.1., que o peso das transferências europeias nos orçamentos municipais não andaria longe dos 10%.

**Quadro 4.8.**  
**População, receitas e investimentos nos municípios do Minho**

	População residente em 1993	Receitas das Câmaras em 1993 <sup>a)</sup>	Receitas das Câmaras <i>per capita</i>	Investimento total apoiado pelo FEDER <sup>b)</sup>	Investimento dos municípios apoiado pelo FEDER <sup>b)</sup>	Capitacões; proporção dos investimentos municipais <sup>c)</sup>
Amares	16 880	3,751	222	0,874	0,480	52/28 - 55%
Arcos de Valdevez	26 210	9,243	353	1,946	1,157	74/44 - 59%
Barcelos	114 250	18,552	162	7,317	1,215	64/11 - 17%
Braga	145 260	26,584	183	10,669	2,463	73/17 - 23%
Cabeceiras de Basto	16 180	3,882	240	0,269	0,166	17/10 - 61%
Caminha	16 270	8,246	507	2,625	1,795	161/110 - 68%
Celorico de Basto	21 210	3,364	159	0,548	0,264	26/12 - 48%
Esposende	30 720	9,480	309	3,856	1,801	126/59 - 47%
Fafe	48 630	9,285	191	1,932	1,378	40/28 - 71%
Guimarães	160 710	29,394	183	16,006	6,163	100/38 - 38%
Melgaço	10 660	5,081	477	1,019	0,769	96/72 - 75%
Monção	21 450	5,789	270	1,378	0,563	64/26 - 41%
Paredes de Coura	10 230	3,615	353	1,184	0,830	116/81 - 70%
Ponte da Barca	12 950	3,175	245	1,208	0,357	93/28 - 30%
Ponte de Lima	43 680	6,727	154	2,922	1,252	67/29 - 43%
Póvoa de Lanhoso	21 810	3,412	156	0,641	0,238	29/11 - 37%
Terras de Bouro	9 300	3,273	352	0,929	0,540	100/58 - 58%
Valença do Minho	15 040	4,804	319	2,678	1,042	178/69 - 39%
Viana do Castelo	83 620	24,514	293	12,813	2,678	153/32 - 21%
Viera do Minho	15 540	3,340	219	0,648	0,623	42/40 - 96%
V. N. de Cerveira	9 150	4,058	443	1,116	0,480	122/52 - 43%
V. N. de Famalicão	116 560	16,310	140	11,453	1,490	98/13 - 13%
Vila Verde	44 510	6,379	143	1,115	0,409	25/9 - 37%
<b>Total / Média</b>	<b>1 010 820</b>	<b>212,258</b>	<b>210</b>	<b>85,146</b>	<b>28,153</b>	<b>84/28 - 33%</b>

**Notas:** a) Unidade: milhões de Euros.

b) Média anual do período entre 1986 e 1993 *inclusive*. Exclui o investimento multiconcelhio, que representa cerca de 12% do total. Valores em milhões de Euros.

c) Investimentos totais e dos municípios *per capita*. Peso dos investimentos municipais no total.

**Fontes:** INE (Anuário Estatístico – Região Norte); DGDR (cfr. Oliveira, 1996a: 581-591).

O que ressalta de uma análise sumária da informação patente no quadro 4.8. é, antes de mais, o facto de que estamos perante 23 municípios (lembre-se que neste período não estava criado o município de Vizela, pelo que ele não figura na

nossa análise) que revelam uma forte heterogeneidade quando olhados através destes indicadores. De facto, quando por vezes se utilizam médias aritméticas para caracterizar esta região (por exemplo, para salientar a sua importância demográfica no contexto nacional), esconde-se esta disparidade entre os concelhos que a compõem.

**Quadro 4.9.**  
**Síntese: dimensão populacional dos municípios *versus* receitas**

	Receitas superiores a 16 milhões de Euros	Receitas inferiores a 10 milhões de Euros
Grande dimensão: população superior a 80 000 habitantes	Barcelos Braga Guimarães Viana do Castelo Famalicão	
Média dimensão: <sup>105</sup> população entre 30 000 e 50 000 habitantes		Esposende Fafe Ponte de Lima Vila Verde
Pequena dimensão: população inferior a 27 000 habitantes		Amares; Arcos de Valdevez; Cabeceiras de Basto; Caminha; Celorico de Basto; Melgaço; Monção; Paredes de Coura; Ponte da Barca; Terras de Bouro; Póvoa de Lanhoso; Valença; Vieira do Minho; V. N. Cerveira

Assim, a leitura que propomos deste quadro leva-nos a produzir uma clarificação prévia. Daqui resulta um outro quadro (4.9.), onde através da distribuição das variáveis das duas primeiras colunas do quadro 4.8. (população e receitas dos municípios), podemos estabelecer agrupamentos de municípios. Desde logo, destaca-se um conjunto de 5 municípios – Barcelos, Braga, Guimarães, Viana do Castelo e Vila Nova de Famalicão – que concentram cerca de

<sup>105</sup> O facto de propormos uma categoria intermédia de dimensão populacional prende-se igualmente com a importância dos núcleos urbanos dos municípios: assim, os cerca de 31 000 habitantes de Esposende caem nesta categoria intermédia, o mesmo não sucedendo aos cerca de 26 000 de Arcos de Valdevez.

62% da população do Minho, bem como obtêm cerca de 54% do total das receitas municipais.

Mantendo esta óptica comparativa, analisando agora a informação relativa aos financiamentos provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (ver o quadro 4.8.), essa hierarquização torna-se mais saliente: assim, aqueles mesmos 5 concelhos absorveram cerca de 68% do investimento total apoiado pelo FEDER durante os anos de 1986 a 1993.

Como sabemos, os governos centrais têm procurado promover o desenvolvimento regional ao distribuírem mais verbas do FEDER às regiões menos desenvolvidas. Segundo apurou Romeu Costa Reis, analisando estes mesmos números do investimento total apoiado pelo FEDER entre 1986 e 1993, a média nacional foi de “161 contos” *per capita*, o que dá uma média anual de 100 Euros. Regionalizando este cálculo, segundo três zonas de diferente intensidade dos níveis de desenvolvimento, este autor chega aos seguintes valores, que aqui estimamos segundo o nosso método da média anual em Euros: áreas metropolitanas, 79 Euros; restantes zonas do litoral «desenvolvido», 60 Euros;<sup>106</sup> «interior» e Regiões Autónomas, média anual de 135 Euros (Reis, 1996: 423).

Olhando agora a distribuição destes recursos pelos diferentes concelhos do Minho, vemos que o valor médio *per capita* (84 Euros), ainda que um pouco subestimado por termos excluído o investimento multiconcelhio, fica abaixo da média nacional. Mais importante, apenas 9 dos 23 concelhos se aproximam ou ultrapassam essa média, havendo casos como os de Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Póvoa de Lanhoso e Vila Verde onde esse investimento é inferior a 30 Euros *per capita*, isto é, praticamente 5 a 6 vezes inferior ao registado em Viana do Castelo, Caminha ou Valença (estes 3 com valores mesmo acima da média anual dos concelhos do “interior”). Ora, o que parece ter acontecido no Minho é que este

investimento *européu* beneficiou mais os concelhos de maior dimensão, já que, no grupo dos grandes e médios concelhos (ver quadro 4.9.) apenas o concelho de Vila Verde teve uma escassa capacidade para atrair estes investimentos (25 Euros *per capita* de média anual no período considerado).

No entanto, não é nosso objectivo criticar políticas de desenvolvimento regional nem apontar soluções milagrosas. Aquilo que se pode verificar, com alguma segurança, é que há um risco crescente de subdesenvolvimento de uma vasta área do Minho, sendo a perda progressiva de população nesses concelhos um grande obstáculo a qualquer esforço no sentido de se inverter essa tendência.

Uma outra observação que consideramos importante diz respeito aos cálculos que propomos em torno da parte dos investimentos apoiados pelo FEDER que foi executada pelas Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia: o quadro 4.8., nas duas parcelas mais à direita da coluna da direita, mostra a importância destes investimentos no total dos investimentos apoiados pelo FEDER. Com essas contas destacamos o que podemos chamar de tendência de *localização* das políticas europeias ao nível de alguns municípios. Isso é muito visível quando essa importância dos investimentos localizados *per capita* ascende a valores que rondam ou superam os 2/3 do total. Temos nesta situação os concelhos de Caminha, Fafe, Melgaço, Paredes de Coura e Vieira do Minho. No entanto, uma análise mais atenta permite distinguir aqui dois grupos bem diferentes: dois concelhos mais *deprimidos*, com baixos níveis globais de investimento *per capita* apoiado pelo FEDER (Fafe e Vieira do Minho), e os restantes 3, que parece terem conseguido aliar um elevado investimento total *per capita* por parte de diversos organismos a um elevado conjunto de iniciativas próprias no contexto destes programas de desenvolvimento regional.

---

<sup>106</sup> Refira-se que, nestas contas, os únicos concelhos do Minho que aparecem no “litoral desenvolvido” são os da NUTE III do Cávado, descrita *supra*.

Em conclusão, a haver *vencedores* nesta comparação, diríamos que eles são os concelhos de Caminha, Melgaço e Paredes de Coura, que, não estando no lote dos grandes e médios concelhos desta região, que são de facto os maiores beneficiários destes investimentos, parecem contudo revelar uma certa capacidade para conduzirem, com sucesso, a sua política *européia* de forma mais autónoma, ainda que a uma escala restrita. Não podemos enumerar claramente quais as razões deste relativo sucesso, mas a elas não serão alheias, como já sugerimos antes, a existência de uma boa rede de informações e contactos (incluindo os de tipo informal), bem como de uma estrutura que esteja financeiramente saneada e que se possa organizar para gerir e executar estes projectos. Para os municípios que menos beneficiaram destes investimentos, é de ressaltar que pode ter ocorrido, em alguns deles, uma aposta em outras políticas ou programas de financiamento, o que não invalida a nossa impressão de que este relativo afastamento face ao principal financiador externo (o FEDER) deriva em parte de um isolamento, que em todo o caso não terá sido voluntário.

#### 4.4.4. Actuações diferenciadas e respectivas consequências

Incidimos agora mais especificamente na leitura que fazemos dos resultados de um inquérito por questionário, destinado a conhecer melhor o impacte da integração europeia em algumas dinâmicas das Câmaras Municipais, conduzido em 1998 e tendo obtido respostas de 20 dos 23 municípios do Minho – os resultados são apresentados com mais detalhe em Costa, Felizes e Neves (1999: 102-111). Pontualmente, fazemos igualmente referência a alguns resultados de um outro questionário centrado numa pequena amostra dos municípios do continente, uma vez que a temática aí abordada é sensivelmente a mesma que agora nos ocupa – uma referência mais detalhada a este questionário conduzido a

nível dos municípios do continente também se encontra em Costa, Felizes e Neves (1997).

De uma forma geral, os municípios portugueses adoptaram a integração europeia como mais uma oportunidade para o seu desenvolvimento. Na verdade, a um período inicial de uma certa expectativa (logo após 1986), seguiu-se uma adaptação mais ou menos rápida a um conjunto de novos procedimentos que envolviam sobretudo as negociações dos vários programas de desenvolvimento e a apresentação de projectos para serem incluídos nesses programas. Deste modo, tal como o nosso questionário veio a confirmar, a actuação das autarquias neste novo contexto tem passado sobretudo pela execução dos vários projectos co-financiados pelos fundos europeus, sendo raros os inquiridos (apenas 4 dos 20 inquiridos) que indicam ter havido uma reorganização da Câmara Municipal no sentido de aproveitarem ao máximo as novas oportunidades *europeias*. Ao averiguarmos quais seriam estas excepções, foi sem surpresa que não encontrámos qualquer dos pequenos municípios do Minho (de acordo com a critério definido no quadro 4.9.), dada a sua maior dificuldade em dispor de recursos em quantidade suficiente para operar mudanças significativas na sua organização.

Assim, a nossa experiência no terreno sugere-nos que o que de facto se passou na maior parte dos casos foi uma aprendizagem mais ou menos rápida dos mecanismos e *enredos* básicos da obtenção dos fundos europeus. Não havendo possibilidade de contratar alguém que pudesse resolver este problema, tiveram de ser certos eleitos locais juntamente com alguns dos técnicos superiores que já estavam habituados às complicações burocráticas, a fazer uma espécie de auto-reciclagem (às vezes apoiada em acções de formação). Daí que não seja normal encontrar-se um departamento camarário de “assuntos europeus”, embora o anúncio da criação desse departamento tenha sido naturalmente incorporado no discurso de propaganda política em algumas campanhas



eleitorais autárquicas. Tal como mostrou a nossa observação no terreno, estas competências acabam por ficar normalmente sob a alçada de um dos membros do executivo (por vezes o próprio presidente), que conta com um técnico superior que se encarrega mais directamente da elaboração das candidaturas aos fundos comunitários.

Entrando um pouco mais no âmbito dos resultados do questionário, merece relevo a análise da frequência com que os municípios do Minho vão desenvolvendo certos contactos com outros agentes (aqui tendo em vista questões europeias): estes resultados dão-nos, é certo, algumas indicações genéricas, nomeadamente quanto à prioridade dada às reuniões a nível interno, à procura de informações junto da Comissão de Coordenação da Região do Norte<sup>107</sup> ou dos Gabinetes de Apoio Técnico, bem como aos contactos com outros municípios ou com a Administração Central. Todavia, esta informação não é, por si, suficiente. Na verdade, questionar a frequência destes contactos nada nos diz sobre o seu teor: tudo o que ultrapassa a rotina das reuniões e mesmo das consultas regulares junto da CCRN, só marginalmente pode ser averiguado dessa forma.

Ora, em virtude de haver um conjunto de inquiridos que sustentava haver reuniões pouco frequentes (isto é, menos de uma vez por mês), quer internas quer com outros municípios, para tratar das questões relacionadas com a União Europeia, procurámos associar essa resposta a outras variáveis que com ela pudessem estar relacionadas. Deste conjunto de variáveis, uma das mais significativas resulta da diferença que separa os municípios quanto ao volume de financiamento do FEDER (*per capita*) recebido entre 1986 e 1993, tal como o apresentamos no quadro 4.8.

---

<sup>107</sup> Também conhecida como CCRN; entretanto, estes organismos foram *rebaptizados*, sendo agora comissões de coordenação e desenvolvimento – neste caso do norte, passou a CCDRN.

Foi tendo em mente a hipótese inicial de uma separação entre municípios *ativos* e *passivos* que fizemos esta operação estatística simples, apresentada no quadro 4.10. Os valores que encontrámos ao cruzarmos outras variáveis similares (investimento dos municípios, por um lado, reuniões com outros municípios, por outro), apontam para esta mesma tendência, que podemos resumir dizendo que o facto de haver no município um investimento apoiado pelo FEDER relativamente baixo (e isto inclui alguns dos municípios populosos), pode ter motivado um certo desinteresse de algumas autarquias em relação às questões europeias, traduzido na pouca frequência com que há reuniões internas (ou mesmo na menor influência reconhecida ao pessoal interno, outro dos temas do nosso inquérito que aqui não focamos), para se tratar desses assuntos.

Quadro 4.10.

Relação entre a frequência das reuniões internas dos municípios e a posição desses municípios face à média do FEDER total *per capita* aí investido

	Reuniões internas frequentes ou muito frequentes	Reuniões internas pouco frequentes
Investimento acima da média	8	0
Investimento abaixo da média	6	5

Fonte: inquérito aos municípios do Minho. Um dos 20 inquiridos não respondeu.

Tendo em conta as rotinas que depressa se instalaram nas Câmaras, podemos presumir que esse hábito de não reunir regularmente com o pessoal para tratar desses assuntos já vem de trás. Então, não será arriscado alargar a nossa interpretação, dizendo que pode de facto existir em muitas autarquias um certo tipo de centralização dos procedimentos e das decisões, que não favorece a captação de mais recursos financeiros provenientes da União Europeia.<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Não apresentamos o resultado do teste estatístico de associação de variáveis (qui-quadrado), porque existem valores esperados inferiores a 5, o que retira valor intrínseco a esse teste. O mesmo sucede com o quadro seguinte.

Outra das questões estratégicas que quisemos abordar tem que ver com o quadro global de relações estabelecidas entre as autarquias municipais e outros agentes. Ora, aqui sobressai de novo o papel que desempenham as Comissões de Coordenação Regional, embora a influência das CCR nas autarquias corresponda mais a uma inevitabilidade do que a uma opção estratégica. Será igualmente correcto afirmar que a interdependência verificada entre as autarquias e as CCR é também motivada por um processo concomitante de adaptação destas Comissões às exigências da integração europeia, verificado há alguns anos.<sup>109</sup>

Na óptica da União Europeia, já vimos atrás que ocorreu sobretudo ao longo da década de 1980 uma abertura crescente à concretização de uma *política regional*, que tardou em constituir um dos instrumentos-chave da política global. De qualquer forma, esta política regional é actualmente um dos *desígnios* europeus, tal como também está estipulado no Tratado de Amesterdão<sup>110</sup>, o que favorece, sobretudo por intermédio de um reforço progressivo dos fundos estruturais, este clima de cooperação nas regiões menos desenvolvidas.

O mesmo raciocínio já não se aplica tanto à influência que os inquiridos reconhecem quer à administração central, quer aos outros municípios. Neste último caso, não é raro as rivalidades e os bairrismos sobreporem-se ao avanço de projectos alargados, envolvendo vários municípios.

Devemos contudo destacar a importância crescente que as diversas associações de desenvolvimento regional vêm a adquirir, pois tratando-se de uma *novidade* neste campo, já aparecem com uma influência superior àquela que por

---

<sup>109</sup> Já em 1991, numa entrevista que mantivemos com o Director Regional de Planeamento e Desenvolvimento da Comissão de Coordenação da Região do Norte, aquele responsável fez notar que mais de 90% do trabalho aí desenvolvido tinha que ver com problemas do âmbito da UE.

<sup>110</sup> O Título XVII do Tratado de Amesterdão (que revê o Tratado de Roma), dedicado à coesão económica e social, diz no seu artigo 158º: “em especial, a Comunidade procurará reduzir a disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões e das ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais”. (Vilaça *et al.*, 1998: 130).

exemplo é reconhecida às empresas locais ou, como é visível nos resultados, aos outros municípios. Comparando com a informação de que dispomos a nível nacional, o Minho parece mais aberto a este tipo de agentes. Como sustenta Manuel Braga da Cruz, estas associações são “expressões relevantes” do surgimento do “moderno regionalismo” em Portugal (Cruz, 1992). Contudo, parece-nos que ainda assim o *velho* regionalismo, ligado a um “paroquialismo”, a um *localismo* atávico, ainda tem um peso muito forte no contexto português.

O questionário pôs também a tónica numa avaliação, por parte das autarquias municipais, da importância de certos factores, que se podem traduzir em vantagens ou obstáculos julgados importantes no quadro do impacte da integração europeia. Reaparecem aqui temas já conhecidos de estudos anteriores, como é o caso dos recursos disponíveis, da capacidade de influenciar e de cooperar ou ainda da coordenação administrativa da autarquia. Como seria em parte de prever, o perfil de respostas acentuou o problema da falta de recursos financeiros, bem como o excessivo controlo burocrático exercido pelo governo e pelos tribunais. Estas questões foram de algum modo esclarecidas no panorama jurídico-financeiro que traçamos anteriormente, marcado por uma certa estagnação, embora com algumas melhorias nos últimos anos.

O nosso trabalho sobre esta informação passou então sobretudo pelo confronto de algumas dessas opiniões com a nossa variável de controlo, dizendo respeito a um índice de desempenho dos municípios na captação de fundos estruturais (no caso, o FEDER). Ora, nas respostas que obtivemos pareceu-nos particularmente relevante a que mostra haver 40% de inquiridos a considerar o domínio dos procedimentos administrativos muito importante. De um certo ponto de vista, tentávamos verificar até que ponto estes mecanismos *burocráticos* pesavam num contexto que em princípio lhes é alheio (a definição de políticas locais face à integração europeia). Na verdade, esses mecanismos pesam bastante,

mesmo quando olhados do ponto de vista de a complexidade dos regulamentos poder ser um obstáculo.<sup>111</sup>

Será então que a preocupação com os procedimentos administrativos se reflecte na distribuição dos financiamentos europeus? De acordo com os resultados, patentes no quadro 4.11., parece que os inquiridos que atribuem mais importância aos procedimentos administrativos, o fazem por terem conseguido desta forma alguma vantagem na obtenção daqueles fundos, já que, dos 4 inquiridos que não julgam esses procedimentos importantes, 3 deles obtiveram um baixo nível de financiamentos apoiados pelo FEDER.

Quadro 4.11.<sup>112</sup>

Relação entre a importância atribuída aos procedimentos administrativos e a posição desses municípios face à média do FEDER total *per capita* aí investido

	Procedimentos administrativos julgados pouco importantes	Procedimentos vistos como importantes ou muito importantes
Investimento elevado face à média	1	5
Investimento próximo da média	0	7
Investimento baixo face à média	3	2

Fonte: inquérito aos municípios do Minho. 2 dos 20 inquiridos não responderam.

Esta tendência parece traduzir então uma relativa confiança nas soluções tradicionais para estes novos problemas. A forma como os fundos europeus são controlados pela União Europeia e depois a forma como são distribuídos pelo governo português (principalmente os que passam para a responsabilidade das Comissões de Coordenação Regional), são já de tal maneira burocratizadas que

<sup>111</sup> De acordo com o nosso questionário, o único obstáculo maior que essa complexidade dos regulamentos é a incapacidade de influenciar as políticas nacionais relativas à União Europeia, o que em si sugere o carácter marginal das autarquias municipais, a par com uma hipotética crença na possibilidade de, por via dessa influência, conseguir com isso atrair mais recursos.

<sup>112</sup> O critério usado para a introdução destas 3 categorias foi: investimento total *per capita* superior a 138% do valor médio anual (115 Euros); entre 76% e 118% do valor médio (entre 64 e 100 Euros); inferior a 62% do valor médio (menos de 52 Euros *per capita*).

aparentemente não resta outra alternativa aos municípios senão seguir à risca os regulamentos e ir tentando acelerar os processos.

Para se cumprir esse objectivo (isto é, conciliar o bom cumprimento de vários trâmites legais com a celeridade do processo), é fundamental a actuação do líder local, apoiada não só num conhecimento rigoroso de aspectos mais técnicos dos programas que enquadram os financiamentos europeus, mas também apoiada numa rede de contactos informais. Nos resultados deste inquérito, é notória a importância atribuída a estes contactos pelos nossos inquiridos. Ao fazermos um cruzamento desta variável com as variáveis que construímos quer em torno dos níveis de população quer do financiamento do FEDER *per capita*, verificámos duas tendências aparentemente significativas: por um lado, nenhum dos representantes dos grandes municípios considerou esta rede de contactos informais pouco importante; por outro, muitos dos inquiridos que desvalorizaram esta rede informal situavam-se entre os menos beneficiados com os financiamentos europeus. Isto configura uma nova confirmação da conhecida tese, defendida nomeadamente por F. Ruivo, de que o “Estado aparenta guardar no seu interior determinados caminhos que proporcionam, a quem conhece as encruzilhadas, um processamento eficaz daquilo que é solicitado” (Ruivo, 2000: 16). Neste caso, acrescenta-se a questão europeia ao labirinto de poderes e influências que configura a actuação política do poder local e que, de novo, tende a gerar desigualdades nos benefícios daí advindos.

De acordo com muitos autores, quando há uma preponderância das negociações e pressões informais no sentido de se obterem vantagens face a outros competidores, isso desencadeia uma forte desigualdade entre os intervenientes. A informação de que dispomos é insuficiente para afirmarmos com segurança que isto se passa no nosso universo das autarquias minhotas. Podemos no entanto suspeitar que o novo contexto europeu não só beneficiou mais algumas autarquias que já detinham uma posição privilegiada nessa rede

informal, como também provavelmente veio a reconfigurar esses contactos informais, criando novos canais e gerando novos intervenientes.

Uma outra nota a propósito dos resultados do questionário: uma das perguntas focava a satisfação dos inquiridos relativamente à informação de que dispunham acerca das várias políticas europeias. Na análise das respostas, verificou-se uma certa tendência para que a satisfação dos inquiridos variasse na razão inversa do volume de investimentos *per capita*. Isto pode explicar-se pelo facto de, tendo havido alguns autarcas que tiveram um contacto mais próximo com a forma de obter e gerir fundos europeus, eles tenham encontrado mais insuficiências na informação a que tiveram acesso. Sabendo, por exemplo, que o seu principal interlocutor (a Comissão de Coordenação) não tem capacidade para multiplicar a gestão de eventuais candidaturas a inúmeros programas europeus, é normal que esses autarcas se apercebam que pontualmente se perderam boas oportunidades para diversificar os investimentos dos municípios que representam.

Em suma, tendo ficado clara a discrepância entre um estatuto político elevado das autarquias e um quadro de actuação bastante reduzido e marcado por constrangimentos, cremos que a recente integração do país na Europa Comunitária não veio alterar os dados deste problema. De certa forma, pode ter permitido que alguns municípios tenham aberto novos canais de diálogo com os seus interlocutores externos privilegiados, mas seguramente não solucionou o já crónico défice de recursos financeiros das Câmaras Municipais, nem representou um grande alargamento do seu âmbito de actuação. Pelo contrário, a centralização do controlo dos financiamentos europeus e o efeito de imitação das obras bem sucedidas em municípios vizinhos pode ter encurtado um pouco mais esse âmbito.

Por outro lado, podemos considerar que aquele estatuto político elevado não tem sido acompanhado de um aprofundamento do seu carácter democrático. O desenvolvimento da pesquisa conduz-nos a reafirmar neste ponto que o estatuto marginal das autarquias locais apenas permite uma actuação inovadora e verdadeiramente mobilizadora da participação dos cidadãos em casos excepcionais. A integração europeia, por seu turno, é ainda sobretudo apreciada pelo facto de ter vindo a fornecer receitas suplementares ao país e aos municípios em particular. Para estes, a importância financeira dessa receita suplementar é variável, mas nunca nula. Os números que apurámos fazem mais sentido se os olharmos como algo que afecta a programação dos investimentos dos municípios, a ponto de ser cada vez mais difícil planear um investimento sem ter em conta o financiamento europeu que pode ser atribuído. Mas também fazem sentido na medida em que os investimentos co-financiados têm permitido às autarquias desviar alguns recursos financeiros para áreas que, ou estavam muito debilitadas, ou correspondem a novas competências entretanto assumidas e para as quais não existiam receitas adicionais. Por isso, o peso *real* das receitas provenientes da União Europeia é bastante superior ao que as estatísticas sugerem.

Sai então reforçada a ideia de que o processo de integração europeia tende a afectar tanto directa como indirectamente algumas dinâmicas institucionais e relacionais patentes no poder local. Quanto ao modo como essas dinâmicas se reconfiguram, aqui já entramos no domínio mais restrito dos municípios minhotos. Em muitos casos, a atitude e as práticas no interior destas autarquias municipais não têm mudado em relação ao modelo vigente após a consolidação do poder democrático no país. Na nossa exposição, dissemos que poderá ter ocorrido uma certa turbulência logo após 1986 (ano em que a integração europeia entra na *ordem do dia* em Portugal), mas que terá sido superada rapidamente através da *reciclagem* de uma pequena parte da organização autárquica, que assim pôde manter a sua matriz. De resto, apenas



uma minoria dos inquiridos reconheceu ter reorganizado a Câmara para rentabilizar a sua *vocação* europeia.

Recuperando a informação de carácter geral que apresentámos atrás, importa ter em conta que a diferença de desenvolvimento entre os 5 municípios mais populosos e os restantes não parece tender a diminuir, já que ela é em parte promovida pelo próprio poder central: em boa verdade, não há no quadro político-jurídico actual qualquer iniciativa de vulto que prossiga a redução programada das referidas assimetrias. Mas a nossa investigação desde o início procurou também explorar outra possibilidade: a de haver uma outra linha de fractura que separasse os municípios pelas grandes diferenças nos níveis de financiamento europeu, desta vez olhados na sua repartição *per capita*.

Aquilo que encontrámos pode ser encarado como um conjunto de pequenos indícios da existência dessa segunda linha de fractura. As razões dela são seguramente múltiplas e podem mesmo constituir simultaneamente causas e efeitos. Isto porque, sempre que estabelecemos relações entre as variáveis resultantes do questionário e o financiamento europeu *per capita*, não existe uma relação nítida de causa e efeito. Se a variável financeira fosse forçosamente a variável explicativa, estaríamos a assumir que a integração europeia veio alterar o panorama do poder local minhoto, tendo um grande impacte a vários níveis. Todavia, o inverso também é defensável, à luz dos mesmos resultados: dada a rotina instalada nos municípios, a integração europeia acabou por potenciar uma divisão já latente entre, de um lado, organizações autárquicas mais activas, menos centralizadas, mais rigorosas no cumprimento dos trâmites legais e com melhores contactos com outros poderes e, do outro, organizações mais passivas, centralizadas, desorganizadas e algo isoladas face aos outros poderes.

Neste cenário, duas conclusões parecem impor-se. Em primeiro lugar, é certo que a integração europeia teve um impacte não negligenciável na

estruturação do poder local português. Mas se tivermos em conta que a adaptação dos municípios foi relativamente rápida e que as questões europeias foram geridas de forma eminentemente burocrática, quer pelo governo central quer pelos municípios, parece mais plausível a hipótese de esta integração europeia, conjuntamente com outras mudanças no enquadramento do poder local, ter na verdade potenciado uma divisão já latente entre municípios mais activos e municípios mais passivos. Como fizemos questão de frisar, esta já não é a divisão entre municípios grandes e pequenos, que todavia continua a ter muita importância neste contexto.

Em segundo lugar, quando reconhecemos a existência de alguns municípios mais activos, mais capazes de atrair financiamentos europeus, menos centralizados, não devemos perder de vista o contexto global de relativa marginalização dos municípios portugueses. Por isso, estes municípios mais fortes estarão ainda a iniciar um percurso que poderá conduzi-los a uma maior abertura, à promoção activa da participação dos cidadãos, a um novo modelo de relacionamento com os vários interlocutores, entre os quais a própria União Europeia, que desta forma poderia finalmente começar a encontrar razões para se intitular mais uma Europa dos cidadãos do que uma Europa dos negócios.

Muita da pesquisa que empreendemos, e da qual procuramos dar conta, tanto neste capítulo como no seguinte, sugere que este poder local é de facto muito marcado pela sua tendência de se constituir num conjunto de hegemonias de pendor burocrático e apoiadas em redes não transparentes de contactos e influências, fazendo recuar desse modo a possibilidade de constituição de democracias radicalmente fortes. Certamente que, a haver responsabilidades a atribuir por esta aparente estagnação, elas teriam de ser localizadas sobretudo numa lógica algo imperialista protagonizada tanto pelo governo central como pelos governos locais. Assim, olhado num plano mais vasto, o poder local português dificilmente pode ser nas actuais circunstâncias um aliado preferencial

numa estratégia de construção europeia que valorize a diversidade dos seus múltiplos territórios, no sentido do reforço de uma “democracia substantiva”, que é essencialmente participativa, que não é de “mero procedimento” (A. Teixeira Fernandes, 1997b: 420). Mas ele é seguramente um agente político que tem um peso próprio na forma como se tem estruturado a actividade e a imagem do próprio poder nas nossas sociedades. Nesta medida, o poder local constitui também um campo relativamente autónomo de produção de discursos e de identidades, campo esse que procuramos, com as naturais limitações inerentes a esta pesquisa, tornar mais saliente.

## 5. Três modos de *habitar* o poder local: discursos e contrastes

Neste capítulo empreendemos uma aplicação *localizada* de algumas das ferramentas mais comuns da análise de discurso. Os três locais que escolhemos tratar constituem, como sugerimos no título, diferentes modos de *habitar* o poder local. São também, claro, diferentes maneiras de o enunciar e diferentes maneiras de ele se apresentar. O primeiro modo é relativamente conhecido e tem no contexto deste trabalho um lugar central: é a “palavra dos presidentes”, isto é, o modo como os principais representantes das autarquias municipais *interpretam* o exercício do seu cargo. Orientámos a nossa análise para um duplo movimento que pode ser detectado nesta interpretação, que é o que articula a enunciação de obstáculos e de estratégias de actuação com um trabalho de construção identitária da própria comunidade, trabalho esse que não está a salvo de uma tentativa de monopolização do poder de representar, de *dizer* essa comunidade. Em complemento a esta análise, ainda abordamos duas outras vertentes da actuação dos dirigentes políticos locais: a questão da limitação do número de mandatos que eles podem cumprir e a questão, esta menos conhecida, das diferentes estratégias adoptadas para elevar núcleos urbanos à categoria de vila ou cidade.

O segundo modo de habitar o poder local é o que coloca os dirigentes administrativos enquanto intérpretes *sui generis* da actuação do poder local. Aqui retornamos a uma questão que é sumariamente abordada no capítulo anterior, a propósito da comparação entre Portugal e Itália, para a recolocarmos enquanto um exemplo possível do modo como a própria análise *pós-estruturalista* de discurso permite reenquadrar algumas das inconsistências que advêm, ou da

posição ocupada pelos dirigentes administrativos locais, ou mesmo do modo como eles gerem as suas racionalizações discursivas.

Finalmente, o terceiro modo de habitar o poder local é mostrado como um exercício complementar dos dois primeiros modos, na medida em que o estudo de alguns exemplos de boletins municipais é feito no sentido de mostrar a inconstância inerente à forma como estes materiais de divulgação se apresentam, neste sentido um pouco ao arrepio da imagem de força e harmonia que é veiculada no discurso com origem nos dirigentes políticos (o primeiro modo de habitar o poder local). Mas também olhamos os boletins municipais como um outro sintoma claro de algo a que marca a análise de discurso pós-estruturalista: uma indecidibilidade que impede que eles estejam a salvo de acusações de serem instrumentos de propaganda, traduzindo por isso uma das características da relação política que se projecta como afirmação hegemónica – o facto de, como temos vindo a insistir, ela só poder existir na medida em que enfrenta contrariedades.

### 5.1. «Nós e os outros». A palavra dos presidentes

Este primeiro exercício em torno dos contrastes que o discurso do poder local apresenta centra-se numa análise de entrevistas concedidas por presidentes de câmara a diversos órgãos de informação. O que nos propomos fazer é uma caracterização deste domínio discursivo recorrendo a dois níveis distintos de análise. No primeiro, acompanhamos mais de perto a argumentação utilizada por estes dirigentes, destacando duas das suas linhas condutoras: a linha que define a estratégia global da actuação dos governos locais e a linha que identifica os principais obstáculos com que essa estratégia se confronta. Evidentemente, na medida em que recorreremos a uma análise secundária de entrevistas concedidas

para fins diferentes do da nossa pesquisa, nem sempre estas duas linhas se encontram presentes nas declarações que um mesmo dirigente presta numa entrevista.

Num segundo nível da nossa análise, procuramos tornar patente o modo como é caracterizada a própria comunidade local. Aqui, o nosso trabalho apoia-se numa das contribuições mais conhecidas da análise do discurso político: na verdade, caracterizar uma comunidade também significa dar-lhe sentido, conferir-lhe uma identidade. Ora, este trabalho de construção de um sentido de plenitude em torno de uma comunidade é algo que, a nosso ver, nunca ocorre de forma inteiramente pacífica. Então, será nosso entendimento que neste ponto se podem cruzar algumas das leituras mais críticas da actuação dos governos locais, nomeadamente a que destaca o seu pendor paternalista ou mesmo populista, vendo esse pendor como um sintoma de degradação da democracia ou, mais especificamente, da democracia participativa.

Todavia, também sugerimos uma outra interpretação deste quadro: se a detecção deste *desvio* paternalista deve ser feita onde ele ocorra, importa também prolongar este trabalho no sentido de se perceber que esta *degradação* releva de uma condição precária de todo o exercício do poder. Portanto, a inexistência de concepções, de relações e de expressões de poder perfeitamente equilibradas tende, no nosso caso do poder local, a traduzir-se num quadro instável para a sua actuação, cujo desenvolvimento desencadeia um conjunto de mecanismos políticos e discursivos que procuram precisamente anular ou afastar essa instabilidade.

Convém notar, a este propósito, que as modalidades da activação dos referidos mecanismos estabilizadores são em grande parte ditadas pela avaliação que os dirigentes fazem da *conjuntura* política local, constituindo o sucesso eleitoral o principal meio de validação do seu trabalho. A esta lógica, a ênfase

numa democracia reforçada responde com a necessidade de se ter em conta, não o sucesso eleitoral, mas sim o grau de mobilização da comunidade em torno de um projecto que, pela sua natureza democrática, também saiba criar as condições para a identificação do seu esgotamento e para a sua substituição por um novo projecto que relance essa mesma mobilização. Portanto, quando apontamos nas palavras de alguns dirigentes a propensão para um discurso de cariz *paternalista*, fazemo-lo tendo em vista anotar a ausência de visibilidade a que são votadas as propostas vindas de outros sectores da comunidade local, sejam estes os sectores conotados com as forças políticas da oposição, sejam os diversos movimentos e associações que actuam fora da dependência estrita dos governos locais. Será mais esta vertente, a do que é *escondido*, do que propriamente a do que é *mostrado*, que quanto a nós se afigura mais reveladora da pertinência deste segundo nível que introduzimos na nossa análise.

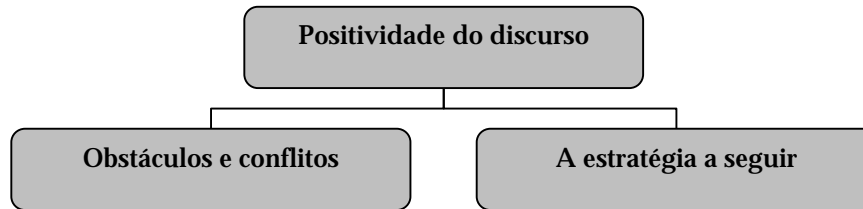
Podemos tentar clarificar melhor este modelo de análise propondo um esquema (figura 5.1.), que se baseia em dois níveis interligados de análise discursiva:

- i. um nível mais imediato, onde se destacam as duas dimensões que tomamos como caracterizadoras do efeito que os dirigentes políticos buscam atingir, isto é, mostrar que, embora existam alguns obstáculos que são alheios à sua actuação, existe efectivamente uma estratégia e um programa que se quer cumprir e que é desejável;
- ii. depois, um segundo nível mais complexo, onde se destacam algumas das modalidades de construção identitária e de concepção da política, nível sobretudo analisado mediante um confronto entre o que é e o que não é dito pelos dirigentes políticos e os contrastes que esse discurso apresenta, sobretudo ao afastar-se de uma prática que identificámos atrás como sendo própria da procura de uma hegemonia democrática.

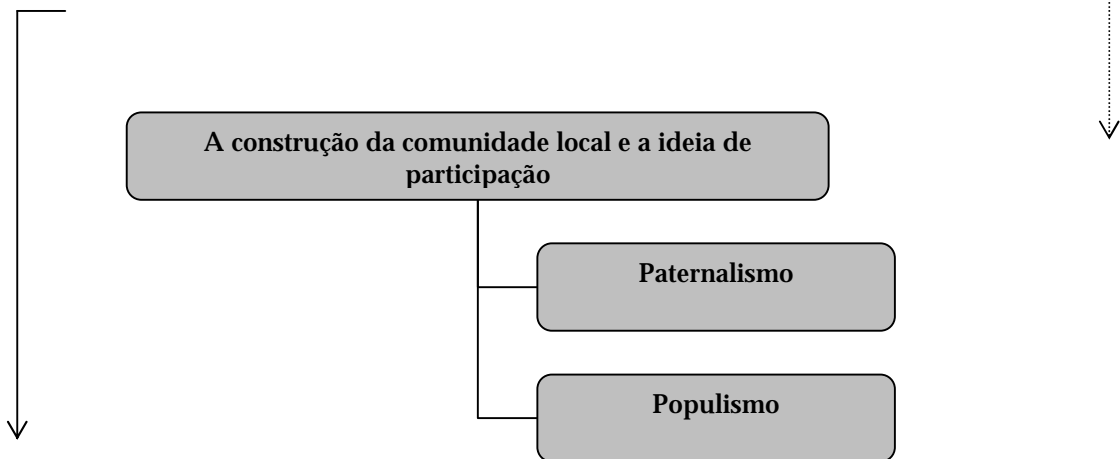
Figura 5.1.

Modelo a aplicar na análise das entrevistas dos Presidentes de Câmara

i.



ii.



Precariedade ⇒ Degradação da hegemonia

### 5.1.1. O paradoxo da democracia e a teoria pós-estruturalista do discurso

Temos insistido em outros momentos nesta ideia de que, para se caracterizar com algum rigor o posicionamento e as estratégias do poder local, não basta atender ao que atrás designámos de “positividade do discurso”, ainda que o reconhecimento da importância dessa realidade discursiva possa constituir um avanço para a pesquisa do cientista social. Deste modo, o facto de que todo o fenómeno político se encontra inscrito numa rede de relações e de significações, deve ser observado tendo em conta a probabilidade da ocorrência de dois tipos de efeitos que não são deliberadamente procurados ou tornados visíveis: abreviando



um pouco, temos de um lado a pluralidade de interpretações geradas pelo discurso político, e por outro lado, um efeito de *cristalização* do próprio discurso. Este segundo efeito, no entanto, é na verdade uma manifestação *pobre* do efeito anterior, de pluralidade, já que esta cristalização significa uma espécie de depuração dos aspectos menos lineares do discurso, abrangendo nesse movimento a própria natureza complexa dos contextos em que o discurso surge, procurando este apresentar-se como veiculando uma concepção e uma estratégia que se pretendem universais e inevitáveis.

Deste ponto de vista, a acção política aspira ao lugar que, numa lógica funcionalista e sistémica, é designado como o da definição consensual dos objectivos a atingir pelas sociedades. Ora, o que o programa funcionalista não permite é que se entendam os discursos e as práticas políticas como expressões de conflitos que envolvem os interesses dos indivíduos e das comunidades. Muitos funcionalistas dirão a este propósito que a sua perspectiva aponta para um modelo ideal, racionalizado, podendo e devendo estes interesses *particulares* submeter-se a um interesse *geral*.

Todavia, o funcionalismo mais conservador não é a única perspectiva que mostra alguma dificuldade no modo como responde a este aparente paradoxo da acção política. De um modo geral, muitas das teses do liberalismo político tendem a considerar também possível a criação de um consenso em torno do modo como o poder político pode prosseguir democraticamente a defesa da liberdade e da justiça. Sobre isto, muitos autores têm avançado com propostas de solução, sendo talvez a mais conhecida a de John Rawls, que com a sua “Teoria da Justiça” (1971) inaugura, na opinião de muitos, uma nova etapa no debate sobre as coisas da política.

Nesse debate tem sido frequentemente tematizada a dúvida acerca da validade das teses do liberalismo. Entre as várias críticas, interessa-nos aqui

destacar as que têm origem numa posição “neo-gramsciana”, sobretudo protagonizada por C. Mouffe e E. Laclau. No caso de Mouffe, a sua posição em favor de uma radicalização da democracia leva-a a considerar que, posições como as de J. Rawls, Charles Larmore, ou de Thomas Nagel, tendem a considerar que “uma ordem democrático-liberal inteiramente realizada é aquela em que existe unanimidade perfeita relativamente aos acordos políticos e total coincidência entre os indivíduos e as suas instituições” (Mouffe, 1996: 197). Suspeitando desta intenção unanimista, Mouffe propõe uma política democrática que, em vez de tentar eliminar os traços do poder e da exclusão, exija que “eles sejam trazidos para a praça pública, tornando-os visíveis para que possam entrar no terreno da contestação” (idem: 198).

Já no caso dos trabalhos de E. Laclau, podemos também aqui incluir a referência que este autor faz a algumas insuficiências apresentadas pelo projecto de uma “utopia liberal” de R. Rorty. Quando Rorty, por exemplo, avança a hipótese de uma sociedade onde a diferença seja eliminada e cujos ideais possam ser cumpridos mediante o uso da persuasão e não da força, Laclau pergunta: “até que ponto não há na persuasão / consenso um ingrediente de força? O que é persuadir?” (Laclau, 1996c: 112). Esta mesma questão surge num contexto teórico próximo do já clássico modo de interrogar protagonizado por J. Derrida, havendo inclusive registo de uma interessante conversa que Rorty, Laclau e Derrida mantiveram há alguns anos (Critchley *et al.*, 1998), tendo esta mesma questão sido levantada.

No entanto, no quadro do liberalismo também se têm levantado vozes contra alguns unanimismos. Para dar um exemplo, embora se reporte a problemas situados em contextos específicos da acção política, as ideias de J. Pacheco Pereira, conhecido político da área liberal portuguesa, podem ser vistas como em parte coincidentes com as de muitos críticos do liberalismo *rawlsiano*. Numa das suas crónicas, datada de 1994, P. Pereira assevera-nos que:

“O carácter dos problemas que hoje defronta a acção política exige uma forte ruptura com a demagogia, com as tendências dominantes na «opinião pública» que se manifestam nos *media* e que são geradas pelos *media*, e exige provavelmente soluções demasiado impopulares para passarem o crivo dos interesses instalados e da inércia. Dito de modo claro: para defrontar grandes e novos problemas são cada vez mais necessários políticos não convencionais e não consensuais” (Pereira, 1997: 131).

Esta rede complexa de posições políticas, da qual não julgamos necessário dar aqui conta de modo detalhado, não deve no entanto fazer perder de vista o nosso objectivo de tomar como contraponto à evidência do discurso protagonizado pelos dirigentes políticos locais, o horizonte pluralista definido não só pelo radicalismo democrático de Laclau e Mouffe, mas também por outros autores que de um modo geral partilham esta suspeita em relação à possibilidade de uma acção política unanimemente validada ou inteiramente consensual, possibilidade que, como defendemos, aparece veiculada a esse nível discursivo e nessa medida tem, dentro do nosso sistema político, alguma margem de progressão, sobretudo no contexto do poder local.

Devemos ainda ter em mente que a revolução democrática preconizada por autores como Laclau e Mouffe também implica uma certa mudança na natureza do confronto político. Assim, Mouffe fala de uma democracia “agonística”, isto é, de um regime em que as diferenças de posições não geram inimigos antagónicos, mas adversários que, propondo soluções divergentes, todavia “partilham um espaço simbólico comum” (2000: 13), adversários “cujas ideias combatemos, mas cujo direito a defenderem essas ideias não pomos em questão” (2000: 102).

Mas esta será mais uma das características de uma nova política, que neste quadro pluralista e agonístico se reveste de alguma complexidade, ou mesmo de alguma natureza paradoxal: este é também um regime onde não pode existir uma reconciliação definitiva entre o *poder* e o *povo*. Logo, “imaginar que a

democracia pluralista poderia ser alguma vez perfeitamente efectivada é transformá-la num ideal auto-refutador, visto que a condição de possibilidade de uma democracia pluralista é ao mesmo tempo a condição de impossibilidade da sua implementação perfeita. Daí a importância de reconhecer a sua natureza paradoxal” (Mouffe, 2000: 16).

Diremos então que talvez se possam definir dois parâmetros para o entendimento do que está em jogo no discurso dos dirigentes políticos: ao notarmos, em primeiro lugar, que esse discurso veicula um projecto de anulação das conflitualidades e mesmo das diferenças entre os indivíduos, devemos todavia evitar o posicionamento do horizonte da análise no campo oposto, num ideal de pluralismo permanente, ou mesmo num campo externo, o de um pluralismo relativista (este pode ser localizado em certas posições pós-modernistas que exponenciam as fragmentações dos universos sociais). Assim, para se evitarem estas armadilhas, será fundamental, como sugerimos, “a consciência de que uma democracia pluralista contém um paradoxo: o próprio momento da sua realização seria também o início da sua desintegração” (Mouffe, 1996: 19). A nosso ver, um tal princípio implicará, para além de uma análise prudente dos contextos concretos da prática política, uma análise que também saiba reconhecer que o fenómeno político, como temos vindo a insistir, é algo de precário e que por isso a detecção de *falhas* na sua manifestação não deve ser avaliada em confronto com um modelo ideal de política racionalizada ou consensual, mas contrapondo-o à possibilidade de um universo político radicalmente democrático e pluralista, onde necessariamente coexistem divergências e dúvidas que dividem adversários e projectos.

Quanto à metodologia das pesquisas que têm sido conduzidas sob este programa de análise de discurso *neo-gramsciana*, será de salientar que, tal como este trabalho que aqui apresentamos, a validade dos resultados se reporta a um conjunto necessariamente limitado de materiais empíricos. Nesta óptica, a análise

de discurso tende a partilhar algumas características da pesquisa antropológica, já que a inferência ou a generalização dos resultados é sempre condicionada pela especificidade dos casos tratados: isto mesmo é também sugerido em Howarth (2000: 125, 140).

Mas mais importante será reter a ideia de que o trabalho de construção de um novo quadro de leitura de determinados fenómenos políticos é sempre o momento determinante da pesquisa, sendo por isso decisivos dois aspectos mais amplos da validade do trabalho: por um lado, o posicionamento ético que é assumido (aqui, trata-se de tornar clara a aposta num modelo de democracia radical pluralista) e, por outro, a transparência de todo o procedimento da pesquisa, permitindo a aceitação ou rejeição dos resultados por parte dos destinatários.

Tal como referimos acima, os materiais que usamos neste estudo não foram propositadamente produzidos com este fim. Ao fazermos uma análise secundária das respostas que vários Presidentes de Câmara deram a um variado conjunto de perguntas feitas por outras pessoas e com outros fins, estamos na prática a trocar a possibilidade de uma análise mais centrada nos aspectos que queremos destacar da atitude e da actuação destes dirigentes, por alguma independência que advém de não termos tido qualquer intervenção no contexto em que as várias declarações foram produzidas. Importa também reiterar que este trabalho sobre textos produzidos para outros fins tem ainda a particularidade de mostrar em certos casos o que não é dito e poderia ser dito pelos dirigentes locais. Este aspecto vai assim empurrar decididamente a nossa metodologia para terrenos que obrigam a maiores cautelas, já que isto é bem diferente de um procedimento que analise apenas o que existe, o que é dito ou mostrado.

O traço comum às várias entrevistas que seleccionámos é o facto de dizerem respeito a uma variedade de assuntos da governação local e de terem

sido publicadas em órgãos de informação de carácter regional ou destinados a um público relativamente restrito. No caso de algumas entrevistas concedidas ao Espigueiro, um “portal” da Internet, esse público restringe-se a uma comunidade mais dispersa de pessoas que, tendo os respectivos meios de acesso, possam interessar-se pela actualidade transmontana e alto-duriense. Já os outros órgãos de informação têm a particularidade de, para além da edição em papel, disponibilizarem parte dos seus conteúdos também na Internet. A razão para não termos orientado a pesquisa para os órgãos de informação com maior audiência, deve-se tão simplesmente à escassez de declarações dos dirigentes locais, com a agravante de quase sempre dizerem respeito a algo de muito concreto que por algum motivo (quase sempre polémico) *saltou* para o noticiário de âmbito nacional. Mesmo no caso de municípios de grande dimensão, esta mesma tendência é facilmente verificável.

### 5.1.2. A estratégia e os impedimentos à sua concretização

O trabalho de caracterizar o modo como um dirigente político local define a estratégia a seguir pelo seu concelho, permite identificar, à partida, alguns elementos comuns às *fórmulas* gerais usadas. Assim, vemos serem empregues, a este propósito, as típicas expressões que remetem para conteúdos algo vagos, como é o caso do uso de conceitos como “desenvolvimento” ou “qualidade”. Mas o aspecto mais saliente da forma como se define a estratégia é o da sua simplificação através da referência a obras ou iniciativas concretas. Vejamos então um ou outro exemplo.

Para um Presidente de Câmara de uma cidade transmontana, a estratégia é assente numa fórmula lapidar: “Existe uma estratégia clara por parte da Câmara Municipal que assenta em 4 grandes pilares: Solidariedade, Animação,

Desenvolvimento e Qualidade Urbana” (*in* Revista O Municipal, Maio de 2002). Em termos mais objectivos, surge quase sempre a aposta no turismo, enunciada de diferentes modos. Por exemplo, um Presidente diz que “temos de continuar a criar pólos atractivos para trazer até [aqui] turistas e gente nova” (*in* Jornal Terras da Beira, 10/2/2000). Noutro caso, é dito que “devemos apostar num turismo de qualidade, não massificado” (O Municipal, Outubro de 2002). O caso do turismo “de qualidade” é neste contexto um outro modo de falar do desenvolvimento, pois basta imaginar a surpresa que seria algum Presidente de Câmara desejar ter menos turistas ou desejar ter um turismo “massificado” no seu concelho, para que se perceba que também aqui o conteúdo das estratégias definidas mantém este carácter suficientemente vago para ser abrangente.

Depois, importa referir algumas variantes a este discurso *comum*, que surgem precisamente por via da menção de iniciativas concretas, como sucede em muitos casos com o anúncio de investimentos em grandes infra-estruturas como pavilhões desportivos e multi-usos, piscinas, mercados abastecedores, construção ou recuperação de salas de espectáculos e museus, entre outros, muitas vezes com elevados encargos para os orçamentos e por isso tomados como exemplos vivos da orientação estratégica assumida. Todavia, o facto de se tratarem precisamente de iniciativas que são, regra geral, comuns a todos os municípios, pelo menos enquanto algo a que se aspira (variando no grau e quantidade da sua concretização), devemos ainda considerá-las como estando no mesmo plano da definição algo ambígua de uma estratégia que se pretende abrangente, não polémica e por isso susceptível de obter a adesão de toda a comunidade local.

Já no caso de outras iniciativas específicas, menos comuns, elas devem ser analisadas à luz de uma outra vertente, que é a da construção de identidades, seja ela no sentido do reforço de alguns símbolos tradicionais, seja no sentido da procura de novos conteúdos, aspectos de que daremos conta mais adiante, já que em seguida passamos à questão dos obstáculos.

Ao entrar-se num domínio menos agradável de mencionar, mas igualmente definidor da actuação dos municípios, verificamos que os obstáculos identificados pelos dirigentes políticos também tendem a agregar-se em torno de algumas ideias-chave. O elemento que melhor caracteriza a natureza dos impedimentos mencionados é a sua *exterioridade*, isto é, a sua colocação sobretudo ao nível das regras impostas pela administração central. Mesmo admitindo que existem várias excepções a este cenário, será válido para muitos casos o quadro que permite dizer que os dirigentes políticos tendem a situar as potencialidades e a estratégia por referência ao plano interno do município, sendo as dificuldades sobretudo atribuídas a factores externos. Exagerando um pouco, as primeiras palavras dos dirigentes políticos locais projectam o município como se fosse uma ilha rodeada de um mar desconhecido e à mercê de alguns perigos que vêm das regiões mais ou menos distantes do poder central ou da oposição. Aliás, numa espécie de desabafo, um Presidente de Câmara chega a dizer: “É que, nós na serra somos muito egoístas. Preocupamo-nos muito com o nosso concelho e quase ignoramos os problemas do concelho vizinho” (Terras da Beira, 10/2/2000).

Conhecendo nós a relativa escassez de municípios governados sem maioria absoluta (são cerca de 10% do total, isto é, cerca de 30 dos 308 municípios portugueses), não surpreende que o peso das opiniões e medidas sugeridas pelas forças políticas na oposição seja relativamente desvalorizado. Por outro lado, também detectamos um pequeno número de casos em que são imputadas aos executivos anteriores responsabilidades pelas dificuldades sentidas: isto explica-se, obviamente, pela escassez de casos em que há uma mudança na orientação política das Câmaras Municipais (para não dizer que a maioria dos Presidentes é de facto reeleita para novos mandatos). Atentemos então em alguns exemplos da forma como são enunciados os obstáculos.

Num dos casos em que houve mudança na *cor* política da Câmara, o problema das dívidas *herdadas* é referido de modo bastante linear: “Fui então



confrontado com o facto de ter de fazer opções. Ou pagava a dívida e «arrumava a casa» ou fazia obras.” (O Municipal, Janeiro de 2003). Muito mais frequente é a alusão às regras derivadas do facto de haver em Portugal bastantes municípios cuja maior parte do território integra regiões de paisagem protegida, sendo ela definida como Reserva Ecológica ou mesmo como Parque Natural. Para quase todos os Presidentes de Câmara nesta situação, é quase uma violação da sua autonomia o facto de as construções nessas áreas serem objecto de apertada vigilância e controlo.

Mas olhemos um exemplo, vindo da região algarvia. Ali, um dos Presidentes de Câmara debate-se com essas restrições ditadas pelo facto de a área do concelho estar integrada no Parque Natural da Costa Vicentina. Diz-nos este autarca:

«A simples construção de uma pequena garagem pode tornar-se uma verdadeira dor de cabeça, ficar sujeita à homologação do Ministro do Ambiente e arrastar-se durante meses e até anos. Nenhum cidadão [deste concelho] consegue compreender uma coisa destas. Porque razão no seu terreno, onde tem a casa com 100 metros quadrados num terreno com dois hectares, não pode construir uma garagem de 15 metros quadrados sem a homologação do Ministro do Ambiente, pois o Parque considera que os índices de construção estão excedidos?» (*in* Revista Sulstício, Agosto de 2000)

Mas na mesma entrevista, nota-se a relação ambígua que é mantida com o valor deste património ambiental, já que ele tanto significa um obstáculo como uma potencialidade:

«Neste caso, e apesar do isolamento, considero que se vive melhor [aqui] do que noutras zonas mais centrais do país, mas o conceito de qualidade de vida é subjectivo. A nossa política aposta na diferença em relação ao resto do Algarve. O turismo é um factor determinante, mas através de um outro tipo de oferta, mais voltada para a cultura e natureza.» (Sulstício, Agosto de 2000)

Também na Beira Interior há quem não esteja agradado com a política de gestão do Parque Natural da Serra da Estrela. No caso deste Presidente de Câmara, são usados termos algo curiosos para definir essa política: “Isto tem que ver com o facto de o Parque Natural, enquanto instituição, ser demasiado abstracto e agreste. Por vezes, parece contrário ao desenvolvimento da região” (Terras da Beira, 10/2/2000).

Não podíamos terminar este ponto sem mencionar outro dos obstáculos *crónicos* no discurso dos dirigentes locais: as chamadas “acessibilidades”. Sendo um termo de uso recente, ele significa para a maioria das pessoas a existência de ligações rápidas com o exterior, sobretudo por estrada.

Na linha do que dissemos atrás, também aqui há uma tendência para acentuar a responsabilidade da administração central, já que é muitas vezes dito que a rede de estradas municipais é em geral melhor do que a rede de estradas nacionais, vias rápidas e auto-estradas que servem o concelho. Por isso, afirmações como a que aqui reproduzimos são bastante comuns:

«Neste momento [as maiores dificuldades] prendem-se com as acessibilidades. Das ligações aos concelhos vizinhos, apenas está em perfeitas condições a de acesso a Almeida. No final do mandato teremos as estradas municipais em perfeitas condições, o mesmo não se passará com as nacionais.» (Terras da Beira, 2/3/2000)

Em muitas das entrevistas que lemos, os presidentes assumem uma posição reivindicativa junto da administração central, que não sendo em si novidade, é todavia marcada pelos termos variáveis com que se exprime e que logicamente traduzem o modo como é encarada a relação com o governo central. No caso de um concelho transmontano, o problema é focado em termos de “sensibilização”:

«Temos feito uma força tremenda, eu próprio estive recentemente com o Ministro das Obras Públicas a sensibilizá-lo e, espero que o mais rapidamente possível, que nunca

será antes de 2005, que tenhamos o IP3 a funcionar.» (*in* Portal de Internet Espigueiro, 24/7/2002).

Já no Algarve, num concelho vizinho do atrás mencionado, a questão das acessibilidades, juntamente com outras, suscita o seguinte comentário, em tom mais crítico, mas ainda assim moderado, por parte do Presidente:

«Faltam mecanismos de sintonia entre a administração local e central de forma a que os processos sejam desbloqueados em tempo razoável permitindo assim o avanço de empreendimentos ou estruturas importantes para o desenvolvimento das regiões.» (Sulstício, Novembro de 2001)

Estas variantes detectadas no modo como se enunciam os obstáculos e dificuldades sentidas pelos Presidentes de Câmara reflectem um cenário que podemos certamente situar num plano de subalternização do poder local português, onde imagens como a da *vía-sacra* que os autarcas são obrigados a percorrer, para obterem os favores da administração central, terão bastante pertinência.

No entanto, devemos ser suficientemente cautelosos para supormos que também se joga neste contexto uma afirmação de autonomia e de estratégia para os governos locais, por vezes conseguindo estes superar os impasses gerados pela lentidão ou rigidez do funcionamento do sistema político-jurídico global, ou conseguindo operar com sucesso nas margens de incerteza que esse sistema necessariamente contém – ver, a este propósito, Ruivo (2000). Tal como dissemos atrás, para o dirigente político, a recompensa advirá da “obra feita” e da sua aprovação nas urnas de voto.

### 5.1.3. A construção de identidade e a participação *moderada*

Retomando um dos argumentos que expusemos atrás, importa agora perceber de que modo o contexto da entrevista jornalística em que nos temos baseado para esta análise permite uma grande margem de manobra para que o dirigente político pratique o exercício de enunciar a identidade do município e da sua população, revendo-se o dirigente neste mesmo exercício enquanto porta-voz das características e aspirações da comunidade.

Uma dos aspectos interessantes do processo de construção de identidades locais pode ser percebido mediante a forma como é gerido, em muitos municípios portugueses, o caso do título conferido aos aglomerados urbanos: falamos da sua elevação à categoria de Vila ou de Cidade. No ponto seguinte deste texto, destacamos precisamente este aspecto.

Este modo, ora subtil, ora ostensivo, de *dizer* o local, de identificar o município, também se evidencia pela forma como são enquadrados alguns investimentos importantes: quando o património natural ou a própria história não são excessivamente marcantes das suas características, esta dimensão mais fabricada das identidades assume maior importância. No caso de um concelho da Lezíria do Tejo, a identificação do concelho com o desporto é bem evidente:

«Como [cidadão deste concelho], acima de tudo sinto uma pontinha de vaidade por ver que a minha terra, em poucos anos, conseguiu uma identidade cultural que nos identifica no todo nacional: [...] - Cidade do Desporto. [Este] é um concelho com futuro e essa certeza no futuro radica, em parte substancial, no esforço que fizemos ao edificar o nosso Complexo Escolar e Desportivo. Valeu a pena termos sonhado!» (O Municipal, Março de 2003)

Esta aposta no desporto, todavia, ainda convive bem com a realização de uma Feira Gastronómica (também conhecida como Festa das Tasquinhas, ideia

iniciada durante o primeiro mandato do actual presidente, em 1986), bem como com a Feira Nacional da Cebola (tradição mais antiga, que remonta a 1761), mas parece querer sobrepor-se a estes eventos de cariz mais popular, constituindo um contraponto de modernidade que se pretende sempre articulada com a valorização das tradições. Esta mesma tensão é expressa na reflexão que M. Martins (1996) propõe acerca da difícil função mediadora das autarquias. Uma situação similar, mas com uma categorização mais abrangente, pode ser vista num concelho minhoto, onde o edil se pronuncia sobre a forma como as pessoas encaram um conhecido festival internacional de música *pop-rock*:

«A população desta terra é hospitaleira e respeitadora de quem a respeita; é tolerante e aberta, exigindo apenas que não ofendam o seu modo de viver e pensar, as suas tradições e cultura. Deste modo, não houve, desde o início, qualquer manifestação de repulsa ao festival.» (O Municipal, Outubro de 2002)

Note-se que é feita uma afirmação taxativa (“não houve qualquer manifestação de repulsa”), denotando que o autarca conhece todas as reacções que houve e pode garantir que nenhuma foi de repulsa. De resto, toda a população do concelho é tomada como “tolerante e aberta”, ainda que se salvaguarde a exigência de que não sejam ofendidas as tradições e os costumes: em rigor, estes limites também podem significar que a atitude que predomina é efectivamente a da intolerância, embora contida ou reprimida por via das vantagens (nomeadamente económicas) proporcionadas pela realização do festival.

Seguidamente, procuramos demonstrar, recorrendo ainda às palavras dos dirigentes políticos, a maneira como são entendidas algumas vertentes da participação democrática dos cidadãos na tomada de decisões. Avançamos a ideia de que essa participação é *moderada* remetendo para o duplo sentido de que ela ocorre em menor grau do que em muitos casos seria de supor e também no

sentido do papel de moderador que o dirigente político tende a exercer. Este é logicamente um papel diversificado, já que envolve a divergência das concepções que os eleitos locais têm do exercício dos seus cargos. Num dos casos, o dirigente assume-se como o introdutor da democracia no seu concelho, reagindo desse modo à questão de ele ser visto como uma figura autoritária:

«Se ser ditador é ter convicções fortes, tomar decisões... Isso só podem ser coisas de uma oposição que não sabe ter uma postura construtiva, de trabalho. Nós, [aqui], estamos em democracia e fui quem a trouxe. Há seis anos chegou o 25 de Abril a [este concelho], e neste momento todas as pessoas têm liberdade de se expressar, de se manifestar, de ser contra... sem que nada em relação aos seus direitos seja afectado.» (Terras da Beira, 20/4/2000)

Este raciocínio expressa uma atitude comum de desvalorização das críticas vindas da oposição, o que limita obviamente os níveis de participação. Num outro exemplo, é referida a questão do diálogo, de novo numa óptica de moderação:

«Sou um homem de diálogo na medida do possível. Não é preciso andar todos os dias a apregoar que somos de diálogo, quando na verdade resolvemos os problemas. [...] Estou na Câmara vai para quatro mandatos e ninguém me pode apontar falta de diálogo. São críticas infundamentadas e sem qualquer credibilidade.» (Terras da Beira, 6/4/2000)

Uma outra vertente, também interessante, desta forma de conceber os mecanismos participativos, é o facto de haver inúmeros exemplos de uma convicção, que os Presidentes de Câmara baseiam na sua experiência quotidiana, quanto ao facto de se ter tomado uma decisão que é desejada pela maioria dos munícipes. Parece certo que em Portugal não existe uma tradição de recurso a consultas por referendo, factor esse que reforça a vertente representativa da legitimidade das decisões políticas. Todavia, poderíamos de algum modo supor que algumas decisões importantes são apoiadas em mecanismos fidedignos de

recolha de opinião. Ora, o que verificamos é que há uma utilização recorrente de fórmulas simplistas para se exprimir a opinião pública, tal como sucede quando se refere, num caso: «Se fizerem uma consulta aos jovens [...], eles dirão que o atraso da cidade é não ter um McDonald's e um hipermercado.» (Terras da Beira). Num outro exemplo, perante uma obra polémica, é dito pelo Presidente da Câmara:

«Sei que a obra não agrada a todos mas agrada à maioria. Há pessoas que reagem mal à obra porque não conhecem bem o projecto. [...] Será um espaço simultaneamente lúdico e desportivo. Assim, pretendemos reflectir em arte moderna o que é a fachada da Câmara.» (Terras da Beira, 26/9/2002)

Portanto, exprime-se uma certeza (“se perguntarem aos jovens, eles dirão...”; “sei que a obra agrada à maioria”), que simultaneamente pretende convencer, ainda que tal convencimento seja apenas possível pelo facto de quem afirma conhecer a opinião pública ser efectivamente quem representa essa opinião. Uma das razões pelas quais acontece este efeito de moderação da participação (e mesmo da opinião) prende-se com o carácter difuso de um dos métodos principais que o eleito usa para construir a sua imagem da comunidade: falamos, claro, do contacto informal com os munícipes. Para um Presidente de Câmara, tal como o que aqui citamos, é patente a importância que assume o contacto informal que é mantido com a comunidade, por vezes em registo de grande proximidade (“conversas e desabafos que tenho tido com diversos munícipes”). Aqui o problema prende-se com a justificação de uma iniciativa cultural de tipo mais erudito (uma bienal de artes), que tende a perder terreno para uma outra iniciativa de cariz mais popular (a semana cultural):

«Ainda quanto à bienal, é evidente que todos os eventos culturais são bem-vindos e são poucos. Mas posso dizer-lhe, a propósito de conversas e desabafos que tenho tido com diversos munícipes, que teve mais adesão a semana cultural que a Câmara realizou com as associações no castelo [...], em Agosto do ano passado, do que qualquer bienal de artes. [...]

Este ano, estamos a pensar em expandir esta semana cultural também para as freguesias.»  
(Terras da Beira, 3/2/2000)

Este cenário configura uma atitude que também pode ser considerada de paternalista. Para além de uma certa propensão para se assumir uma forma diferente de contacto com as populações, também se nota no discurso de muitos destes dirigentes (sobretudo quando representam comunidades de dimensão mais reduzida, mas com bastantes excepções), uma tendência para exorbitarem as suas competências e procurarem resolver questões particulares que lhes são informalmente colocadas pelos seus munícipes. O exemplo aqui reproduzido é neste caso marcante:

«Entendo e assumo que um presidente de câmara não é eleito para dizer que não mas para tentar resolver todos os problemas que as pessoas lhe coloquem, sejam do âmbito das competências da autarquia ou de carácter meramente pessoal. E são estes últimos que muitas vezes criam problemas a um presidente de câmara, designadamente o pedido de emprego. Quando alguém me aborda para lhe resolver um problema, digo sempre que vou fazer os possíveis para resolver a situação.» (Terras da Beira, 17/2/2000)

Evidentemente, estamos perante uma das dimensões de um fenómeno mais amplo, que tem sido por vezes identificado pelo termo igualmente fluido de populismo, uma vez que os seus estudiosos têm-no situado em diferentes lugares e épocas da nossa história (para os casos dos EUA, Rússia, Canadá e Brasil, ver, e.g. Taggart, 2000). O nosso argumento é o de que parece transparecer, olhando a forma como os dirigentes políticos locais tendem a encarar a sua missão e o seu papel, um quadro de actuação e de projecto político que se aproximam de algumas das versões conhecidas do populismo. Um dos exemplos típicos da fenomenologia populista é o da suspeita face aos partidos políticos. Se analisarmos o que nos diz um dos dirigentes políticos, e que constitui de certa forma um lugar-comum quanto à posição do poder local, podemos notar esta tendência para uma figuração distorcida da democracia:



«Neste momento sou presidente da Câmara e enquanto estiver nestas funções o meu partido é o concelho [que represento] e é esse que eu tenho a obrigação de defender.»  
(Terras da Beira, 3/2/2000)

Um outro exemplo da presença mais ou menos subtil do populismo será ainda o seu carácter pouco consentâneo com o debate de ideias ou com a polémica. Se anteriormente vimos que havia uma desvalorização das oposições, este fenómeno pode ter expressões mais evidentes, tal como sucede na passagem de uma entrevista que reproduzimos aqui, onde um Presidente de Câmara se mostra desagrado com um boicote eleitoral promovido numa pequena localidade que reclamava uma obra de saneamento:

«A obra está em fase de conclusão, porque se criaram as condições para que se concluísse e não por causa dos boicotes. É um direito que lhes assiste porque vivemos num país democrático. Mas nós não funcionamos assim. Não governamos por pressões externas, a não ser as pressões legítimas.» (Terras da Beira, 27/1/2000)

Será pois no contexto a que estes exemplos aludem que se pode falar de uma construção de identidade, no sentido em que essa identidade é assumida pelo dirigente e sugerida, levada e promovida por este junto do resto da comunidade que ele representa. A questão que levantamos é precisamente a de que o facto de se representar uma comunidade (política e discursivamente) obriga a um exercício delicado de persuasão que pode precisamente revestir uma dimensão de violência simbólica, não tanto no sentido em que P. Bourdieu a entende (e.g., Bourdieu, 1989: 7-16), mas mais enquanto remetendo para o poder de convencimento de uma imagem, seja esta a de que as regras que regulam a gestão das áreas protegidas devem ser flexíveis, a de que a natureza do poder local é mais simpática do que a do poder central, ou a de que podemos contar com o eleito local para nos resolver os nossos problemas particulares.

#### 5.1.4. Dois casos exemplares: a criação de vilas e cidades e a limitação de mandatos

Antes de mais, devemos frisar que a elevação de um aglomerado urbano à categoria de vila ou cidade não implica uma qualquer vantagem financeira ou política imediata: é apenas um título *honorífico*. Contudo, muitos dirigentes políticos usam frequentemente o simbolismo destas designações para realçarem o reconhecimento que a Assembleia da República confere aos progressos realizados por algumas localidades. O resultado desta imprecisão do diploma legal que não obriga a que qualquer localidade ostente o título de “vila” ou de “cidade”, nem estabelece claramente critérios mínimos para que esse título seja conferido, é a estranha coexistência de inúmeros concelhos que promoveram várias localidades à categoria de vila ou de cidade, a par com outros concelhos, de dimensão populacional bastante mais expressiva, que não o fizeram. Vejamos isto mais em pormenor, partindo de um caso concreto, citando um Presidente de Câmara de uma cidade transmontana que se refere a este assunto da seguinte forma:

«Há projectos como o Urbcom [Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial] a que não teríamos acesso se [este concelho] não fosse cidade, e outros projectos comunitários que estão a ser desenvolvidos e muitos outros que estão na forja que vêm para [aqui] pelo facto de ter essa categoria. Só há vantagens e, não foi só no contexto de [a antiga vila] ser cidade que o concelho melhorou. Elevamos também [...] de aldeia a vila, a sua evolução em termos urbanístico e crescimento comercial é notável, o mesmo aconteceu em [...] que também passou, recentemente, de aldeia a vila.» (Espigueiro, 29/4/2002)

Se tivermos em mente que este exemplo se reporta a aglomerados urbanos de pequena dimensão (cerca de 3000 habitantes na *nova* cidade e menos de 1000 nas vilas) e que importantes núcleos urbanos como os de Sintra ou de Cascais não ostentam o título de cidade, ou ainda que um concelho como Braga adoptou a medida de considerar que toda a área do concelho seria

correspondente à área da cidade, podemos concluir que estamos perante uma situação em quase tudo se joga no domínio do simbólico e das *estratégias identitárias*. No entanto, sabendo nós a importância política que têm estes mecanismos simbólicos, estes *quase-jogos de linguagem*, não devemos então considerar estas questões como menosprezáveis. A ligeira imprecisão cometida pelo Presidente da Câmara atrás citado – em jeito de rectificação, importa dizer que, no caso do Urbcom, vilas como a de Murça também apresentaram projectos – consubstancia assim um dos esforços mais recorrentes que os dirigentes locais empreendem no sentido de dar uma imagem *moderna* do seu concelho e da sua novel cidade.

A elevação de um aglomerado urbano à categoria de vila ou cidade é assim uma espécie de *condecoração* concedida pela Assembleia da República, mas importa notar que este processo legislativo aparentemente inócuo reveste características de acção política e discursiva que tem um valor simbólico bem superior ao seu valor *facial*, que é quase nulo.

Olhando os números, no início de 2004 existiam em Portugal 141 cidades e 544 vilas.<sup>113</sup> Estes prémios de *promoção*, ao revelarem uma das estratégias comuns das lideranças locais, não são no entanto valorizados por todos. Temos assim o verdadeiro recorde do concelho de St.<sup>a</sup> Maria da Feira, com as suas 13 vilas e 3 cidades. Já o caso de Cascais mostra uma modéstia a este nível: apenas 2 vilas, que podem ser confrontadas com as 6 vilas e 2 cidades do vizinho concelho de Sintra, cuja sede continua com o estatuto de vila. E os exemplos destes contrastes são muitos mais.

Claro que se a lei em vigor prevísse algumas benesses associadas à elevação a vila ou cidade, o cenário seria outro, muito menos pacífico. Mas, pelo menos para quem se dedica a fazer pesquisa estatística com base nestes conceitos

que são pouco mais do que simbólicos, os problemas podem também ser muitos. Por fim, convém lembrar que a lei permite uma excepção aos requisitos enumerados (principalmente o número mínimo de habitantes – 3000 eleitores para uma vila e 8000 para uma cidade), motivada por “importantes razões de natureza histórica, cultural e arquitectónica”.<sup>114</sup> Isto também explica a grande profusão de vilas e cidades em regiões pouco populosas, que, tendo perdido população, não terão perdido outros importantes patrimónios.

Se, finalmente, nos lembrarmos de que cada elevação obriga a detalhadas exposições com as respectivas justificações por parte dos diversos proponentes (frequentemente deputados que desse modo oferecem o *presente* aos municípios do distrito que representam), temos aqui configurada uma das modalidades típicas da relação entre a Assembleia da República e os poderes locais, neste caso uma relação também em jeito de um certo paternalismo.

Um outro caso exemplar do modo como se procura gerir uma questão política no contexto local é o da tentativa de limitar o número de mandatos para cargos políticos. Desde cedo que este problema tem sido visto como uma espécie de ofensiva do poder central contra o poder local. As posições assumidas pela maioria dos Presidentes de Câmara são, ou de frontal oposição, ou de uma concordância estrategicamente condicionada à necessidade de essa limitação se estender a todos os cargos (incluindo os Deputados da Assembleia da República).

Das várias declarações produzidas, destacamos aqui a de Alberto João Jardim, presidente do Governo Regional da Madeira, feita num tom algo *catastrofista*: “Os senhores deputados, à revelia do povo, vêm agora limitar o direito de escolha do próprio povo. Isto é bom para que o povo perceba que o regime está no fim” (*in* Jornal Diário de Notícias da Madeira, 22/4/2004); por seu

---

<sup>113</sup> Para ver a lista, consultar, e.g. [[http://www.dgaa.pt/cidades&vilas/cidades\\_vilas.htm](http://www.dgaa.pt/cidades&vilas/cidades_vilas.htm)]. Acedido em Janeiro de 2004.

<sup>114</sup> Redacção do Artº 14 da Lei nº 11/82 de 2 de Junho.

turno, a atitude de concordância condicionada corresponde à posição oficialmente assumida pela direcção da Associação Nacional de Municípios Portugueses:

«Na óptica da ANMP, para que a limitação de mandatos cumpra o seu verdadeiro desígnio, sem pôr em causa os mais elementares princípios de justiça e igualdade, deve generalizar-se a todos os detentores de cargos políticos o único argumento que é verdadeiramente aplicável a todos eles – o de que os titulares dos cargos políticos não se tornem dependentes desses cargos sob pena de perderem a independência.» (Boletim de Abril de 2004 da ANMP)

Uma posição similar é expressa individualmente por vários autarcas, embora sejam de assinalar algumas excepções. No caso de um Presidente da Câmara com 5 mandatos já cumpridos, as suas observações contra a limitação de mandatos são bastante sugestivas:

«Depende mais dos outros do que de mim. Eu ando por um ideal e com gosto, mas tenho a noção que só devemos exercer os cargos enquanto estivermos capazes de o fazer. Sou contra a limitação dos mandatos, porque a melhor limitação é o voto popular. Não é por acaso que só existem cinco presidentes de câmara dinossauros desde as eleições livres. Não há melhor processo para aferir da capacidade de um autarca do que o voto popular.» (*in* Jornal Gazeta das Caldas, 7/5/2004)

Este argumento de que “só existem cinco presidentes de câmara dinossauros” pareceu-nos no mínimo original. Será caso para lançar uma campanha contra a extinção desta *espécie*? Por seu turno, outros Presidentes de Câmara mostram-se favoráveis a esta limitação, um pouco contra a corrente:

«Há muito que defendo essa limitação para três mandatos (doze anos). Sinceramente, penso que um poder local forte não se compadece com o adormecimento no lugar. Se me é permitida a imagem, é como que um prazo não de validade, mas de vitalidade.» (O Municipal, Janeiro de 2003)

Para que a posição a favor de uma limitação de mandatos inexistente ou aplicada a todos os eleitos não tenha sido acolhida, terá tido peso, entre outros, o argumento avançado por Mário Soares, no depoimento que prestou à Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político, em Outubro de 2002:

«Mas, quanto aos Deputados, acho que não deve ser limitado o seu mandato, como o não é em parte alguma do mundo. A política exercida, tal como a exercem os Deputados, é uma política que requer uma aprendizagem realmente longuíssima. Lembrome como estávamos quando surgiu [...] a Constituinte, em que estávamos todos a olhar uns para os outros e a aprender, não sabíamos como é que se fazia, era muito difícil, para nós, avançar. E o que se aprendeu, nesta matéria, por parte de todos aqueles que foram ficando e que foram transmitindo aos outros! Acho que deve haver uma renovação, como tudo na vida, naturalmente, e também há a sanção do voto popular, mas não [se deve impor essa renovação] para além de certos limites, que são, a meu ver, excessivos.» (*in* Sistema de Blogues da Assembleia da República).

Precisemos que entretanto ficou acordado que a introdução concreta de novas limitações seria feita fora do quadro constitucional, o que sugere que os primeiros cargos a terem novas limitações serão precisamente os de Presidente de Câmara e de Vereador. Do nosso ponto de vista, o provável avanço desta nova norma, que traduz o resultado de um longo processo de negociação, envolvendo mesmo tensões internas nos partidos políticos, tanto pode significar, a prazo, uma efectiva contrariedade para alguns regimes locais mais cristalizados, como pode também impulsionar a renovação de projectos hegemónicos.

## 5.2. A dinâmica interna das autarquias municipais: a articulação com a estrutura administrativa

Cabe agora nesta análise uma breve passagem por alguns aspectos sensíveis da própria organização interna das autarquias municipais. Aqui queremos em particular dizer alguma coisa sobre a forma como se articulam as

vertentes política e administrativa da organização autárquica. Convém igualmente sublinhar que o ponto de partida para esta reflexão tem origem numa iniciativa de âmbito europeu lançada por investigadores dinamarqueses e italianos, à qual a Universidade do Minho se associou, principalmente através do esforço de José Pinheiro Neves. Este estudo das lideranças administrativas locais (o chamado estudo UDiTE, de que também falámos no capítulo anterior) deu entretanto, para o caso português, lugar a duas publicações. A primeira é de carácter mais introdutório (Costa, Felizes e Neves, 1998) e a segunda é a que nos merece agora um trabalho de reenquadramento (Neves e Felizes, 2002), alargando algumas considerações ali feitas e evitando alguma descrição de resultados do questionário que também as apoiaram, parte dos quais já surgiu no capítulo anterior, a propósito da comparação com o caso italiano.

O espírito que preside a esta iniciativa, se o interpretamos correctamente, prendeu-se com a necessidade de sair de uma certa ideia comum de que o governo local é fundamentalmente marcado pela sua liderança política. Deste modo, ressalta a ideia de que, para além da figura preponderante do presidente da Câmara Municipal, devemos alargar a nossa perspectiva ao peso específico que o aparelho administrativo tem nas decisões tomadas. De resto, noutras instâncias, como num departamento secundário do governo central, poderíamos talvez encontrar um peso similar, mas a nível local esse peso traduz-se na maior parte dos casos numa influência mais directa sobre as decisões que são tomadas, algo de muito mais raro nos nossos ministérios.

Este será pois o aspecto da nossa análise mais próximo de um terreno que é usualmente escolhido no âmbito da sociologia das organizações. Deste modo, optamos por centrar a abordagem aqui proposta em três pontos, cuja pertinência é em seguida explicada.

O estudo do poder local pode efectivamente sair enriquecido se procurarmos conhecer algumas das dinâmicas internas da própria administração local. Para se levar essa tarefa por diante, sem sair do quadro teórico global que propomos neste trabalho, importa reter a forma como se podem conceber as identidades e as estratégias em confronto no interior de uma organização. Aqui, uma primeira precaução deve ser tomada relativamente ao risco de adoptar uma perspectiva estritamente racionalista do problema. Tal como já demonstrámos relativamente a uma concepção genérica do poder local, se nos colocamos no lugar de quem entende que a administração local deve ser expurgada dos seus *vícios*, dos comportamentos que prejudicam a sua eficiência, estamos provavelmente a ignorar parte da matéria de que as relações sociais são feitas, já que esses ditos vícios derivam de um universo de práticas e discursos relativamente complexo, com a agravante de podermos ver o nosso discurso confundido com o de quem tem primordialmente o interesse nessa eficiência.

Assumimos pois como válido um contexto de actuação das chefias administrativas locais onde se pode distinguir entre, de um lado, aquilo que A. Giddens chama de “consciência discursiva”, aquela que preside às racionalizações que os agentes geram para entender e explicar as suas actividades e, num outro plano, a “consciência prática” (Giddens, 1984: 7), mais próxima de um quotidiano em que se torna necessário reagir às mais variadas situações. Com isto julgamos ter um argumento inicial que permite penetrar esse universo complexo de práticas e discursos, com a vantagem de exemplificar parte da problematização que avançámos anteriormente, no 3º capítulo, a propósito do lugar da instância discursiva face ao indivíduo e às estruturas sociais.

Também é nossa intenção dar conta, a propósito deste exemplo aqui tratado, da existência de um conjunto de circunstâncias que condicionam a actuação e as racionalizações dos agentes e que porventura podem não aparecer de modo explícito se nos reportamos unicamente a uma dualidade de



consciências (discursiva e prática). Englobamos aqui a importância do enquadramento político-jurídico, referido no ponto seguinte deste texto, mas também tentamos retomar algo do que já foi dito anteriormente a propósito da construção identitária.

Neste caso, tomamos o cuidado de não ignorar que o relato produzido pelos dirigentes administrativos, não sendo neutro, pode no entanto buscar esse efeito de neutralidade para se credibilizar. Ora, tal como sugerem os princípios tanto da análise de discurso em geral, como das suas variantes etnometodológicas ou críticas, estão sempre presentes no discurso dos agentes determinados interesses que se repercutem em estratégias identitárias mais ou menos assumidas.<sup>115</sup>

Uma vez que este lugar da liderança administrativa não está portanto isolado de um contexto político-jurídico mais geral, fazemos em seguida uma breve referência a esse contexto.

### 5.2.1. O lugar da chefia administrativa: central ou periférico?

Recuperando algumas das considerações já feitas a propósito do enquadramento jurídico-financeiro do poder local, importa referir de novo que a tendência centralizadora que verificámos existir não se limita ao cenário da relação entre o governo central e as autarquias locais, mas também pode ser verificada no interior das próprias autarquias locais. Isto justifica-se por várias razões e não apenas por um qualquer desígnio político nacional. Se o carácter centralista da administração pública em geral pode ser uma razão válida, notamos

---

<sup>115</sup> Uma boa síntese de alguns exemplos de análise da presença destes interesses pode ser encontrada em Potter (1996: 122-149). Embora a perspectiva deste autor se situe mais no campo da psicologia social, tende a demarcar-se das abordagens tradicionais desta disciplina, entrando em domínios mais próprios do pós-estruturalismo.

que também a legislação vigente relativa à organização político-administrativa dos municípios segue uma linha que não é muito comum nos outros países europeus. Mais concretamente, houve uma preocupação de assegurar que a direcção política do município tivesse amplos poderes – daí a importância que assume a direcção política da Câmara Municipal face à estrutura administrativa e também face à Assembleia Municipal ou face às Juntas de Freguesia. Contudo, a este elevado estatuto contrapõe-se a limitação que advém quer da composição proporcional da estrutura eleita da Câmara (algumas câmaras têm assim executivos que governam em minoria), quer dos constrangimentos de ordem legal e financeira já abordados. Ora é pela via dos múltiplos constrangimentos jurídicos impostos do exterior que a chefia administrativa obtém boa parte da sua legitimidade, como veremos mais adiante.

Assim, se o Presidente da Câmara Municipal é também quem por norma dirige a própria administração, isso sucede precisamente porque o legislador dotou esse cargo de poderes como os de “modificar ou revogar os actos praticados por funcionários municipais”, ou de “promover todas as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação”.<sup>116</sup> Já quanto à possibilidade de serem delegadas algumas destas competências, tal apenas se limita ao âmbito de distribuição de funções entre o presidente e os vereadores. Para os dirigentes dos serviços municipais apenas pode ser delegada a assinatura de “documentos de mero expediente” (nº 4 do art. 54º do Decreto-lei 100/84). Nesta linha, estando a administração municipal dividida em vários sectores, a sua administração central ou geral está quase sempre sob a responsabilidade da própria presidência da câmara, o que vai colocar a chefia administrativa deste sector também por inerência num lugar

---

<sup>116</sup> São as alíneas b) e f) do nº 2 do Artº 53 do Decreto-Lei 100/84, com a redacção que consta da Lei 18/91, um diploma que reviu algumas destas competências dando-lhes mais alcance. Ver a legislação em Paixão e Cadilha (1993).

central. Portanto, é a estes serviços centrais e à sua direcção que nos referimos quando falamos aqui da liderança administrativa. Vejamos então rapidamente algumas características deste cargo.

Até 1984, as funções administrativas dos municípios estavam sob a alçada dos chefes de secretaria, cargo definido no “quadro geral administrativo dos serviços externos do Ministério da Administração Interna”, criado nos termos do Decreto-Lei nº 27424, do distante ano de 1936. O processo de reestruturação efectivado a partir de 1984 deu contudo origem a um conjunto disperso de diplomas, sendo ainda evidente a dificuldade em articular a especificidade da administração local com as características gerais das carreiras da administração pública.<sup>117</sup> Por exemplo, quer a forma de recrutamento destes profissionais (nomeação ou concurso), quer a duração dos contratos (comissão de serviço ou integração nos quadros) pode sempre suscitar alguma polémica e ela está implícita na promulgação e posterior revogação de alguns desses articulados. De qualquer maneira, o enquadramento geral determina que, dentro das limitações gerais, cada município estabeleça e organize os seus quadros de pessoal, o que dá alguma margem de manobra na definição das competências que vão caber às chefias administrativas.

A tendência geral que se verifica é pois a de uma relação de proximidade entre a chefia administrativa e a direcção política, na medida em que na prática acabam por depender uma da outra. E isto só é compreensível se tivermos em mente que o capital de conhecimento dos líderes administrativos tem

---

<sup>117</sup> Pormenorizando um pouco, temos então em primeiro o Decreto-Lei nº 116/84, que revê o regime de organização e funcionamento destes serviços, tendo em mente sobretudo a desadequação e a inconstitucionalidade patentes no Código de 1936; depois o Decreto-Lei nº 247/87, estabelecendo o regime jurídico das carreiras e as formas de provimento (aqui as nomeações eram a forma comum, norma que foi revogada 4 anos mais tarde em favor da abertura de concursos); por fim, o Decreto-Lei nº 198/91 estabelece o estatuto do pessoal dirigente da administração local, adaptando o articulado de âmbito geral aprovado dois anos antes. Para mais detalhes, ver, e.g., Paixão e Cadilha (1993).

efectivamente uma importância estratégica, ao centrar-se naquilo que se pode chamar de capacidade de interpretar as regras organizacionais. Citando um destes dirigentes, ressalta este aspecto:

«A minha função é executar e decidir... Quer dizer, eu decido (...) no sentido de dar um aconselhamento jurídico de modo a que os corpos eleitos possam decidir; além disso, eu decido sobre algumas questões administrativas que possam surgir, como quando se trata de licenciar uma obra privada: o funcionário pergunta-me se um dado projecto precisa da autorização do município, ou se é preciso um outro parecer — aí sou eu quem decide, tenho de dizer «faz-se desta maneira ou daquela» (...) Quando há uma dúvida acerca de uma promoção, tenho de decidir.»<sup>118</sup>

Logo, se o espírito da lei coloca estas chefias fora dos lugares centrais da política local, elas tendem de facto a afirmar-se como algo mais relevante do que um suporte técnico. Se a política local num contexto burocratizado como o português é também (e por vezes sobretudo) uma administração local, então cabe a esta liderança administrativa um papel de relevo na mediação de algumas das relações e decisões que têm lugar a este nível local.

Ao avançarmos este argumento devemos ressaltar que estamos a falar de um tipo de mediador que não está no centro das teorizações mais conhecidas, pelo menos na medida em que o líder administrativo não assume um estatuto típico de notável local, uma vez que se trata de alguém que opera no interior da própria administração local. Mesmo que façamos um paralelismo com o caso francês, tal resulta sempre algo forçado, pois neste caso – estamos a falar de diversos estudos, impulsionados sobretudo pelo centro de sociologia das organizações dirigido por M. Crozier – regista-se a importância de uma estrutura de mediação entre o governo central e as populações, figurando como “notáveis”

---

<sup>118</sup> Excerto de uma entrevista conduzida no âmbito da fase preliminar dos trabalhos ligados ao projecto UDITE e que também é reproduzido no texto anteriormente referido (Neves e Felizes, 2002: 81).

diversos funcionários ligados à burocracia do sector público.<sup>119</sup> Mas contrariamente ao caso português, em França este aparelho burocrático situa-se tanto ao nível regional como sobretudo ao nível departamental.

Ora, olhando por exemplo o conhecido argumento de Pierre Grémion, sustentando que a nível local se estruturam redes permanentes em torno de alguns mediadores “que se tornam cruciais nas acções concretas da organização” (1976: 12), vemos que no caso da organização do poder local português aqui em estudo, a liderança administrativa tem efectivamente um papel de mediação entre o corpo complexo de regras jurídicas e as decisões tomadas pelo governo local.

Contudo, resultaria certamente exagerado fazer equivaler o papel destes dirigentes da administração local ao dos mediadores tradicionais, ou ao dos dirigentes e técnicos da administração central desconcentrada, caso este nível tivesse um peso significativo entre nós. Em Portugal, este tipo de administração é representado por algumas direcções regionais e sobretudo pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional, sendo no caso francês (ou no caso italiano, aqui abordado no capítulo anterior) muito mais extenso o quadro de competências e o conseqüente peso que múltiplos organismos associados quer às regiões quer aos departamentos acabam por ter. Ora, conforme tentamos demonstrar a seguir, tratamos de um tipo algo diferente de mediadores, que têm a particularidade de, como vimos anteriormente, se aproximarem do papel tradicional dos agentes políticos, ao facilitarem a resolução de problemas apresentados pelos munícipes, mas também se posicionam como agentes que apoiam a acção política, mediando neste caso a incorporação de partes

---

<sup>119</sup> Reputamos como mais importantes os trabalhos de M. Crozier (“Crise et renouveau de l’administration française”), P. Grémion (“Résistance au changement de l’administration territoriale: le cas des institutions régionales”), J.-P. Worms (“Le préfet et ses notables”), J.-C. Thoenig e E. Friedberg (“Politiques urbaines et stratégies corporatives”), publicados inicialmente na revista *Sociologie du travail*, entre 1966 e 1970. Para mais indicações ver, e.g., Becquart-Leclercq (1976: 9-10). Algum enquadramento destas perspectivas já foi ensaiado também no 3º capítulo deste texto.

importantes do quadro jurídico geral nas práticas correntes da administração. Por esta razão, estes dirigentes administrativos têm também um modo de lidar com alguns dos problemas comuns do funcionamento dos governos locais que não corresponde ao estereótipo de um *burocrata*.

### 5.2.2. O desafio do cumprimento das regras de um sistema burocrático

Sob este título propomos ir um pouco mais longe na exploração da forma como um quadro formal de regras e deveres pode suscitar atitudes algo ambíguas por parte de quem tem por missão garantir a correcta aplicação dessas regras. Mais adiante, no ponto seguinte, mostramos igualmente que tais atitudes podem ser ainda mais matizadas quando entramos em linha de conta com o cruzamento entre a instância discursiva e o contexto particular em que se situa o dirigente administrativo.

Uma primeira diferença de base a ter em conta quando nos reportamos a este sector específico da administração local, reside na separação entre um conjunto de dirigentes mais jovens e conseqüentemente com níveis superiores de escolaridade e o conjunto dos dirigentes de idade mais avançada, onde encontramos níveis relativamente mais baixos de escolaridade. Por outro lado há também um efeito de uma certa renovação do pessoal deste sector, verificável pelo facto de, em média, os dirigentes ocuparem a sua actual posição há apenas cerca de 5 anos. Estes serão alguns dos aspectos a ter em conta quando se quer discernir a forma como cada um lida com o quadro normativo que regula muita da actividade administrativa do poder local. Numa primeira análise, quer-nos parecer que, para quem está a ocupar uma posição há pouco tempo, será normal que se tenha grande cuidado com o conjunto de normas e procedimentos a respeitar.

Uma outra pista para a reflexão pode ser localizada no carácter não rotineiro do quotidiano destes profissionais. Logo, boa parte deles rever-se-ia nesta afirmação, obtida a partir de uma entrevista:

«Há muitas circunstâncias que realmente perturbam a acção. Há muitos problemas que surgem quando não estou à espera. O imprevisto, a dificuldade em prever o que pode acontecer ao longo do dia, levantam problemas e obrigam-me a mudar os planos que eu tinha feito inicialmente.» (*in* Neves e Felizes, 2002: 83)

Deste modo, podemos sugerir que esta tendência para uma desorganização das actividades também exige da parte da chefia administrativa uma grande adesão à segurança que contém o quadro normativo que marca a sua actividade. Assim, no interior da estrutura político-administrativa local, estes dirigentes aparecem como uma espécie de controladores de tráfego – uma forma particular de mediação, como dissemos atrás. No entanto, sabendo que esse quadro jurídico contém margens de incerteza, nomeadamente ao poder afectar alguns equilíbrios da organização no caso de ser zelosamente aplicado, resta perguntar se esta grande preocupação pelo cumprimento das regras e se este desconforto ante os imprevistos não escondem um modo próprio de articulação entre o *pensar*, o *dizer* e o *fazer*.

Um exemplo típico da necessidade de contornar o que está estipulado nas normas é o modo como é praticada a avaliação do desempenho na maior parte dos sectores da administração pública, incluindo-se aqui o seu sector local. A bem do equilíbrio e da boa convivência entre os superiores e os subordinados, só em circunstâncias excepcionais é atribuída uma nota de “insuficiente” ou mesmo de “suficiente” ao desempenho dos funcionários. Assim, olhando estas estatísticas, um observador mais ingénuo poderia ser levado a acreditar estarmos em Portugal perante um caso invulgar de eficiência da administração pública. Ora, basta recordar o que escrevemos atrás, comparando o caso português com o italiano,

acerca das estratégias de evacuação dos conflitos para, por analogia, termos uma outra leitura deste problema.

**Quadro 5.1.**  
Diferenças na opinião do dirigente administrativo face à violação das regras, analisadas em confronto com o seu grau de escolaridade

“As regras numa organização não devem ser violadas, mesmo que o funcionário pense que tal é do interesse da organização”			
Anos de escolaridade	Concordo totalmente	Outras respostas	<i>Total</i>
Entre 6 e 12 anos	28	23	51
Mais de 13 anos	17	33	50
<b>Totais:</b>	<b>45</b>	<b>56</b>	<b>101</b>

Total do Qui-quadrado: 4,465; probabilidade de não associação entre as variáveis: 0,0346.

*Fonte:* inquérito UDiTE. 3 inquiridos não responderam a uma ou a ambas as questões.

Podemos precisamente identificar alguns mecanismos desta articulação ao verificarmos que a propósito de certas questões as atitudes dos dirigentes que inquirimos não são unânimes: regista-se por exemplo uma opinião algo diferenciada perante a ideia de que as regras da organização nunca podem ser violadas. Analisando o quadro 5.1. aqui apresentado, tem alguma importância a correlação estatística verificada. Notámos pois que havia uma influência do maior nível de escolaridade dos dirigentes numa atitude um pouco mais tolerante quanto à eventual violação de regras. E aqui julgamos ser pertinente avançar para uma interpretação mais global deste problema.

Se tivermos presente mais uma vez a perspectiva de Giddens, chegamos a uma possível resposta para esta questão através do cruzamento de significados que a própria ideia de regra implica:

«É normalmente tomado como garantido entre os cientistas sociais que as regras mais abstractas – por exemplo, os códigos legais – são as mais influentes na estruturação da actividade social. Eu sugeriria, contudo, que muitos procedimentos triviais da vida



quotidiana têm uma influência mais profunda sobre a generalidade da conduta social (Giddens, 1984: 22).»

Então, prolongando um pouco este raciocínio, teríamos uma explicação da atitude diferenciada face às regras situada ao nível da tal consciência prática, onde uma certa relação no quotidiano com um conjunto de regras, sejam estas mais ou menos formais, vai gerar um padrão de conduta social que não deriva automaticamente dos princípios jurídicos, mas pelo contrário vai constituir um modo próprio de relação com essa estrutura jurídica.

Quer pois isto dizer que um dirigente administrativo pode mostrar-se mais ou menos rígido na forma como assume a importância do conjunto das regras da sua organização. A atitude mais rígida, provavelmente mais associada a um certo perfil tradicional de dirigentes mais idosos, entende-se também como motivada pela própria assunção do dirigente como autor de parte dessas regras, nos casos em que exista um trabalho extenso de criação de procedimentos internos que garantam a adequada adaptação e execução das regras gerais. Já a atitude menos rígida, correspondendo a um perfil menos tradicional, implicaria um certo distanciamento crítico face a algumas regras, encarando a possibilidade da ocorrência de eventuais incumprimentos, vistos em certos casos como toleráveis.

A nossa análise deste caso alarga-se ainda a um outro conjunto de questões relacionadas com a actividade dos dirigentes administrativos das autarquias municipais. Se esta actividade é marcada pela importância das regras, também não será de ignorar a projecção que é feita sobre outros aspectos como as mudanças a introduzir no *sistema* ou a participação dos trabalhadores nas decisões. E será em parte a este nível que encontramos um outro foco de tensão entre o que podemos designar por um conjunto de obrigações e um conjunto de

aspirações. Umas e outras, claro, nunca se mostram como totalmente definidas, tal como procuramos argumentar no fim.

### 5.2.3. A tensão entre poderes, regras, discursos e práticas

De acordo com alguns resultados do questionário, estes dirigentes valorizam de uma forma geral a necessidade de se introduzirem reformas na organização, ou o desenvolvimento de novos métodos de trabalho, ou ainda a própria participação dos trabalhadores. Isto revela uma adesão a uma imagem moderna do poder local e das organizações em geral, aliás em sintonia com uma certa opinião comum nas nossas sociedades. Ora, se essa opinião comum tende a menosprezar o trabalho burocrático e mesmo a identificar como ineficaz grande parte da administração pública, tal exige, da parte de alguém que tem por missão principal garantir a correcta aplicação de um vasto conjunto de regras, um complicado exercício de conciliação entre pressões contraditórias.

Se recorrermos de novo às sugestões de Giddens, encontramos como mecanismo de articulação destas pressões aquelas diferenças entre uma consciência discursiva (a que conduz a acreditar na necessidade de introduzir reformas e também a acreditar na indispensabilidade de uma ordem jurídica e normativa) e uma consciência prática (aquela que gera uma ritualização burocrática, uma atitude de vigilância face ao cumprimento de regras, com um correspondente receio da desordem ou da *anomia*). O problema será então o de gerir a tensão que este processo gera, o de conter em limites toleráveis um potencial de desequilíbrio entre essas duas consciências.

Vejamos como isto se processa de modo mais fundamentado. Como já sugerimos, a resposta de Giddens seria a de insistir no próprio carácter estratégico da acção do indivíduo, ao lidar com os constrangimentos impostos pela estrutura.

De acordo com Giddens, “a formulação discursiva de regra já é uma interpretação dessa regra, que pode em si alterar a forma da sua aplicação” (1984: 22-23). Dado o jogo que se estabelece em torno do uso da “regra”, que também é um “jogo de linguagem”, na acepção de L. Wittgenstein,<sup>120</sup> podemos nomeadamente notar a tal diferença entre um dirigente administrativo que assimila mais a importância das regras formais e informais e outro que mantém uma certa distância *discursiva* face a essas regras.

Paralelamente, ocorre um efeito global de socialização destes agentes, onde a opinião dominante na estrutura social (que aqui também é partilhada pelos dirigentes políticos) vai motivar a adesão discursiva a um conjunto de valores (a necessidade de reformas e de mais democracia) que representam um universo de aspirações, em parte contraditório com a acção dos próprios burocratas. Logo, quer-nos parecer que subsiste uma certa indefinição quanto a este contexto de relações entre a estrutura social, o discurso e a prática social. Se o contributo de Giddens nos foi útil na identificação das coordenadas do problema, podemos no entanto ficar insatisfeitos com as respostas que obtivemos.

Quer pois isto dizer que esse espaço de tensão entre as estruturas e as práticas sociais não será totalmente explorado através das propostas de Giddens, já que estas tendem a articular de modo eminentemente racionalizador aquelas duas instâncias. Estamos assim perante uma das críticas normalmente dirigidas ao pensamento de Giddens, uma vez que este autor tende a conceber, como vimos, os agentes como seres estrategicamente capazes de lidar com os constrangimentos que lhes são impostos, ao mesmo tempo que tende igualmente a olhar as estruturas sociais como entidades relativamente transparentes, gerando

---

<sup>120</sup> Especificando este conceito, Habermas diz-nos que a posição de Wittgenstein implica «o uso de expressões linguísticas, não como o resultado de acções individuais teleológicas por parte de sujeitos propositadamente actantes e isolados, mas como o “comportamento comum da humanidade”». Então, «a rede de actividades e discursos é constituída por um acordo

determinações que podem por isso ser alvo de compreensão e de resistência por parte dos agentes.<sup>121</sup>

Se traçarmos uma linha divisória entre a teoria hermenêutica de Giddens e as teorias pós-estruturalistas e pós-marxistas (J. Derrida, M. Foucault, E. Laclau e C. Mouffe), vemos que o conceito de discurso muda. De um lado, a ênfase nas ações e na reflexividade dos agentes que reproduzem e transformam as estruturas sociais, do outro a ambiguidade e incompletude das estruturas sociais, gerando sistemas de significados contingentes (Howarth, 2000: 4). Nas palavras de E. Laclau, sintetizadas no argumento de Torfing, o que realmente limita a capacidade de determinação da estrutura é a “deslocação”, isto é, a emergência de acontecimentos que não podem ser representados, simbolizados ou, dito de outra forma, domesticados pela estrutura discursiva. Logo, esta deslocação impede sempre e continuamente uma total estruturação da estrutura, tornando-a incompleta (Torfing, 1999: 148-9). Tal como temos vindo a insistir, será esta mesma incompletude que conduz a um trabalho de construção de identidades e hegemonias igualmente precário, sempre em busca do preenchimento dessa falha – conceito que, de resto, também remete para uma dimensão psicanalítica, onde por exemplo J. Lacan refere de diferentes modos esse bloqueio (ver, e.g., um pequeno glossário de termos lacanianos em B. Fink (1995: 173-174).

Será então que os nossos dirigentes administrativos locais constituem um exemplo típico da dissonância que pode advir da própria dualidade da estrutura, isto é, do potencial conflito entre um conjunto de regras que necessita de ser validado e actualizado e um conjunto de práticas e racionalizações que tendem a produzir interpretações diversas dessas regras? Ou não será a própria estrutura

---

antecedente sobre uma forma de vida intersubjectivamente partilhada, ou por uma pré-compreensão da prática comum regulada por instituições e hábitos.» (Habermas, 1995: 63)

<sup>121</sup> Usamos aqui a argumentação de Jacob Torfing. Entre os vários autores que têm criticado as propostas de Giddens, são referidos os trabalhos de C. Hay (1995) e de W. Outhwaite (1990). Ver Torfing (1999: 145-147).

algo de deslocado ou de *diferido* (no sentido em que J. Derrida se reporta a este diferir), sendo por isso a sua racionalização e interpretação por parte dos agentes um trabalho marcado por múltiplas indecidibilidades, como em parte também pudemos verificar nos resultados da nossa investigação?

Se nos inclinarmos mais para esta segunda hipótese, devemos assumir igualmente a ideia, já anteriormente expressa, de que esse carácter incompleto da estrutura social (e correlativamente das identidades), implica também a existência de diferentes possibilidades para o seu fechamento: falamos, claro está, da ideia de hegemonia, da concorrência entre diferentes discursos totalizadores da estrutura social e das identidades, ainda que ocorrendo num contexto fragmentário como o dos governos locais.

Será pois enquanto projecto hegemónico que o discurso da modernização administrativa e da participação democrática consegue atingir os domínios mais resistentes da burocracia, neste caso em concorrência com o discurso da legalidade e da ordem. Assim, como nos encontramos num domínio fragmentário, podemos admitir que o resultado do confronto entre estes dois discursos é sempre o de uma relação de dominação que se apresenta reversível.

Por outras palavras, estes *discursos* nunca se traduzem de modo linear em determinados poderes ou em determinadas práticas (individuais ou sociais): os vários discursos operam sempre em contextos sociais e são interpretados pelos indivíduos, uns e outros passíveis de oferecerem *resistência* a essa instância discursiva.

### 5.3. A *personalidade múltipla* dos boletins municipais<sup>122</sup>

Começamos por explicar a que propósito a referência aos boletins municipais é aqui feita tomando-os como um caso de “personalidade múltipla”.<sup>123</sup> Numa primeira aproximação a este tema, era nosso objectivo dar conta de um dos veículos mais visíveis da afirmação da presença e importância do poder local junto da comunidade. Para fazer isto, começámos por presumir que aquela afirmação obedeceria a um enquadramento político e até discursivo que faria jus à voz corrente que toma os boletins municipais como um caso menor e até anedótico das publicações que neste país, ainda que com uma ou outra excepção. Na verdade, cedo notámos que as coisas não são assim tão simples.

Se são sobejamente conhecidos os casos dos boletins que multiplicam nas suas páginas a figura do Presidente da Câmara Municipal, menos conhecida será a recente preocupação, cada vez mais generalizada, com uma certa sobriedade quanto aos conteúdos divulgados. Também é de registar o facto de estes conteúdos poderem revestir formas que vão desde um elaborado *design*, com recurso a novas tecnologias multimédia, até aos casos em que o cuidado posto na apresentação das publicações anda um pouco ao sabor das disponibilidades orçamentais, dos ritmos eleitorais e, não menos relevante, da inspiração de um qualquer *designer* amador.

---

<sup>122</sup> Uma primeira versão deste estudo, com o título “O mistério dos boletins municipais – As mil caras do poder local”, foi por nós apresentada no V Congresso Português de Sociologia (Maio de 2004). O texto é aqui retomado, com as necessárias adaptações.

<sup>123</sup> Ian Hacking, filósofo e historiador que também tem estudado as doenças mentais transitórias, refere-se a este distúrbio como sendo tipicamente norte-americano e potenciado pelos programas de televisão de tipo *sensacionalista*, como o conhecido “The Oprah Winfrey Show”: “É extraordinário ver como se opera a «escolha» de personalidades. Após os anos 70, o número de personalidades detidas pelos doentes passou de três ou quatro para dezassete, em média. Ora, se o dotar-se de dezassete personalidades não é evidente, a «inspiração» vai ser proveniente das personagens estereotipadas das séries televisivas” (in Revista *Sciences Humaines*, nº 136, pág.46).

### 5.3.1. Enquadramento do estudo

O que nos fez suspeitar que havia aqui algo de mais interessante foi o facto de termos deparado com um registo detalhado de um acontecimento que já vai na sua 14ª edição: o Encontro Nacional de Boletins Municipais (ATAM, 2003). Como facilmente se pode depreender, esta iniciativa só se justifica por haver, ainda que em meios algo restritos, uma verdadeira preocupação com o assunto. O assunto, logicamente, não interessa apenas à Associação dos Técnicos Administrativos Municipais (ATAM) a promotora destes encontros: o facto de os boletins municipais interessarem também a pessoas que se situam em diferentes lugares no contexto das relações sociais e de poder (interessam, de modos diversos, aos governantes e aos governados) torna-os também um potencial alvo para quem investiga estas relações. Por esta via, os nossos motivos ficam justificados.

Fazendo uma rápida análise dos problemas tratados no referido 14º Encontro, que teve lugar na Ericeira (Mafra), podemos deduzir que também aqui o poder local pode aparecer como uma espécie de laboratório ou de catalisador de fenómenos mais amplos. Assim, para além das diversas recomendações quanto à qualidade gráfica das publicações, o relato do decurso dos trabalhos deste Encontro foca também as preocupações com a ética profissional na comunicação e com a própria credibilidade da informação autárquica, o que denota um certo desconforto face às frequentes confusões entre o carácter informativo e propagandístico dos boletins ou de outras publicações similares. Diga-se também que estas confusões, como seria de prever, têm dado azo a algumas reclamações apresentadas sobretudo por membros da oposição dos executivos municipais, descontentes por não verem acolhido nestas publicações o pluralismo que deve nortear toda a imprensa, sobretudo a que seja financiada por entidades públicas.

No entanto, mesmo o recente caso (início de 2004) da condenação da anterior Presidente da Câmara Municipal de Sintra, por crimes de abuso de poderes e violação dos deveres de neutralidade e imparcialidade, deve-se, não ao teor abusivo ou propagandístico do boletim municipal, mas sim ao facto de ter sido distribuída, juntamente com uma edição desse boletim, antes das eleições locais de 2001, uma carta aos munícipes contendo “manifesta propaganda eleitoral”, segundo se pode ler no acórdão da decisão judicial. Portanto, apesar das várias deliberações e directivas da Alta Autoridade para a Comunicação Social (nomeadamente a directiva de 17 de Março de 1999), a exigência de pluralismo destes órgãos informativos continua algo prisioneira desta indefinição entre o que é informação e o que é “propaganda” (de resto, os próprios significados literais dos termos não parecem andar muito distantes).

Estes mesmos problemas são prementes em âmbitos mais alargados: basta pensarmos que o debate em torno da referida “informação autárquica” se pauta por critérios similares aos que norteiam o tema global da neutralidade, deontologia e independência da informação e da opinião veiculadas nos meios de comunicação social. O que pode diferir é o alcance da problematização: para uns é prioritário desmascarar a intenção propagandística, para outros será importante relativizar o próprio conceito de uma *verdade* informativa, ou ainda para alguns outros será possível entrever aqui a presença de um discurso que constrói (e é construído por) um determinado universo de relações sociais.

O passo seguinte na nossa pesquisa foi o de verificar se o acumular desta experiência (a edição de boletins municipais é prática corrente há muitos anos) que ocorre por via de um certo amadurecimento do poder local português e também por via de uma crescente preocupação com a qualidade das próprias estratégias comunicativas, teria um reflexo evidente na mudança do teor ou, no



mínimo, da aparência dos nossos boletins municipais.<sup>124</sup> Neste ponto, fomos novamente surpreendidos pela diversidade dos casos que encontramos.

Mesmo não tendo sido feita uma recolha exaustiva de centenas de boletins municipais publicados nos últimos anos (tarefa de resto desnecessária neste contexto), uma rápida observação da nossa amostra permite identificar pelo menos duas tendências complementares: em primeiro lugar, verificamos a existência de algumas publicações de elevada qualidade gráfica e mesmo editorial, que contrastam fortemente com outras publicações que mantêm um certo padrão tradicional (mais adiante apresentamos alguns exemplos que ajudam a esclarecer esta tipologia); em segundo, notamos que em bastantes casos os boletins de um mesmo município são portadores de uma espécie de *síndrome de personalidade mutante*, já que a sua linha gráfica tende a alterar-se ao fim de um curto período de vigência (mais adiante também procuramos exemplificar).

Então, para além da curiosidade que esta situação pode suscitar, estavam a nosso ver também satisfeitos alguns dos requisitos prévios que permitem avançar para uma análise mais aprofundada do problema. Importa porém, antes de avançar para essa análise, precisar o que nos dizem algumas *vozes correntes* a propósito dos boletins municipais, já que elas também são parte integrante do problema. Claro que não são vozes que dizem sempre a mesma coisa, nem tão pouco serão sempre vozes amigas.

---

<sup>124</sup> De acordo com J. V. Capela, é em 1847 que uma Portaria do Ministério do Reino ordena às câmaras a abertura de livros para o registo sistemático dos factos mais importantes da vida concelhia, sendo todavia a partir de 1974 que se generaliza um trabalho de registo de eventos e de edição de trabalhos que se dedicam às questões locais, mormente de índole cultural. Este mesmo historiador não deixa contudo de notar que “mudou substancialmente o sentido da actuação sócio-cultural actual dos municípios com respeito ao passado”, já que agora essa actuação não reveste a “encenação e propaganda política e social dos poderes e das elites sociais e concelhias governantes” (Capela, 1998: 24). Ora, tal como procuramos mostrar aqui, esta encenação dos poderes nunca pode deixar de existir, pelo que, segundo nos parece, a ter havido uma evolução nestas práticas, ela será a da sua maior aberta ao confronto democrático, à contestação, recusando-se a ideia de uma única história oficial dos eventos locais.

“Quando ouço falar de publicações municipais saco da pistola.” Esta expressão forte surge numa publicação conhecida pelo tom polémico dos seus conteúdos (a Periférica) para introduzir o breve elogio que o seu autor (Rui Ângelo Araújo) faz à excepção que encontrou na revista “Rodapé”, editada pela Câmara Municipal de Beja. A “pistola”, no caso da “Rodapé”, ficou no coldre, mas tinha acabado de disparar: “os boletins municipais, se não são propaganda descarada do executivo, são propaganda embrulhada em pretensa informação ou em mediocridade de carácter bairrista.” (Araújo, 2003).

Esta breve apreciação mostra precisamente o que dizíamos atrás: é traçado um cenário de mediocridade geral para se referir o caso de uma publicação que surge como uma bem-vinda excepção. São pois duas vozes distintas. Mas aqui o tom negativo é ainda o dominante. E isto acontece também porque desde sempre paira uma espécie de *anátema* sobre os boletins municipais: falamos da radical impossibilidade de existir um modo perfeito de representar a figura do Presidente da Câmara (e por inerência a figura do poder local). Dizemos anátema porque, se a regra geral é a de o (a) Presidente da Câmara ver a sua imagem difundida um pouco por todo o boletim (o recorde que registamos é o de um boletim da Câmara Municipal de Torres Novas, onde o Presidente aparecia fotografado nada menos do que 70 vezes<sup>125</sup>), esta estratégia muito dificilmente escapa aos efeitos de saturação induzidos pela utilização repetida de uma imagem. Por isso também deparámos com o exemplo inverso: boletins municipais onde a figura do Presidente da Câmara anda quase ausente (em fotografias ou mesmo no texto), correspondendo a uma abordagem oposta da tradicional, mas que regra geral persegue os mesmos objectivos.

---

<sup>125</sup> A contagem não é nossa, mas provém de uma notícia publicada no Jornal Torrejano, na sua edição de 23 de Janeiro de 2003, que relata uma proposta de suspensão do boletim municipal feita por um vereador, sendo invocado este argumento da omnipresença do Presidente para criticar os gastos excessivos com a publicação. Instado a comentar o sucedido, o Presidente

Digamos a este propósito que uma das formas mais comuns de análise *espontânea* de conteúdo que os municípios portugueses praticam é precisamente a de contar o número vezes que aparece o Presidente da Câmara no boletim municipal. No entanto, aqui não nos limitamos a apelar a este exercício, já que as boas regras da metodologia nos ensinam a desconfiar destas primeiras impressões. Havendo mais uma vez excepções a uma regra, aqui a de uma forte e visível presença do representante máximo da autarquia no boletim, parece-nos então que uma eventual análise do problema exige um pouco mais do que simples contagens de *bonecos*.

Para clarificarmos isto, vamos retomar alguma da nossa argumentação avançada no 2º capítulo e, seguindo ainda a sugestão de D. Howarth (2000: 2-5), mostramos agora 5 concepções distintas do discurso e da sua análise, exemplificando em seguida com a referência ao nosso caso dos boletins municipais.

- i. De um modo geral, uma abordagem de pendor positivista tende a encarar os discursos como *esquemas cognitivos*, isto é, como dispositivos instrumentais que são mobilizados para a obtenção de fins específicos, sendo a tarefa da análise do discurso medir a sua efectividade na consecução de determinados objectivos. Aplicando ao nosso exemplo, teríamos pela frente a missão de verificar se os boletins municipais cumprem adequadamente a sua missão, isto é, se com uma dada apresentação ou um dado conteúdo os seus objectivos imediatos de informar a comunidade local (e eventualmente o objectivo de dar uma boa imagem do trabalho desenvolvido pela Câmara Municipal) são ou não conseguidos.
- ii. Já uma perspectiva *realista* do discurso sublinha a existência de um mundo social constituído por objectos que possuem propriedades intrínsecas e cujas interacções contingentes resultam nas dinâmicas do mundo real. Neste campo, os discursos são um desses objectos que possuem especificidade e *força* na medida em que adquirem propriedades específicas na sua interacção com outras instâncias como o Estado, os agentes

---

da Câmara declarou ao jornal que “não recebia lições de moral nem de ética de ninguém” e que o referido vereador estava era “incomodado com as obras feitas e a dinâmica da Câmara”.

económicos, etc. Assim, esta efectividade dos discursos tanto pode significar a sua capacidade de reproduzir como a de transformar o mundo material. No nosso caso aqui em debate, trataríamos de considerar o contexto concreto de agentes e relações envolvidos na produção e divulgação dos boletins municipais, sendo estes um objecto que concorre provavelmente mais para a reprodução do mundo material do que para a sua transformação.

- iii. Por seu turno, embora partilhando alguns dos pressupostos dos *realistas*, a análise marxista enfatiza a necessidade de se analisarem os discursos em função dos processos contraditórios a nível da produção económica e da reprodução social. Usualmente os discursos são vistos como exprimindo sistemas ideológicos que obscurecem e naturalizam as desigualdades económicas e políticas. Decorre normalmente deste trabalho de denúncia a necessidade de se propor uma concepção alternativa emancipadora. Por este caminho, os boletins municipais seriam entendidos como instrumentos de manipulação da opinião pública local, legitimando um domínio que serve os interesses das classes dominantes.
- iv. O campo da chamada *análise crítica do discurso* aparece com um conjunto mais alargado de influências, embora tenda a concordar na generalidade com a teorização sugerida por A. Giddens, centrada na acção e na reflexividade dos agentes que estruturam e reproduzem o mundo social, a que já aludimos anteriormente, a propósito dos dirigentes administrativos. Isto implica reconhecer que existe uma relação mutuamente constitutiva entre os discursos e os sistemas sociais em que estes operam. Nesta sua vertente *crítica*, a análise do discurso tende também a esforçar-se por demonstrar os modos como a linguagem e os significados são usados pelos *poderosos* para iludir e oprimir os dominados. Retomando o nosso exemplo, teríamos uma análise crítica dos boletins municipais onde se daria atenção ao modo como, no quadro das interpretações produzidas pelos agentes e no quadro das relações entre essas interpretações, se estruturou (e se modificou) um determinado modelo de boletim, bem como se atenderia ao efeito de imposição de uma determinada imagem do poder local que deriva da existência desses boletins
- v. Finalmente, a apresentação feita por D. Howarth sugere uma direcção mais ampla (e prometedora) na forma de se entender o discurso e a sua análise, usualmente identificada como *pós-estruturalista* ou também como *pós-marxista*. Aqui o que surge como mais relevante é o alargamento da noção de discurso, partindo-se da ideia de que toda a estrutura social é atravessada por um sistema de significação ambíguo, incompleto e contingente. Então, os discursos constituem sistemas simbólicos e ordens

sociais, sendo uma análise do discurso um trabalho (também contingente e incompleto, como qualquer actividade científica) de determinação das circunstâncias históricas e políticas em que os discursos são construídos e funcionam. Para os nossos boletins municipais, esta perspectiva reservar-lhes-ia um estatuto necessariamente complexo, portadores de um significado *deslizante*, na medida em que exprimem um quadro de forças sociais e políticas antagónicas envolvidas na sua produção e recepção, bem como sofrem os efeitos de deslocação exercidos por acontecimentos que não são previsíveis ou controláveis por essas forças.

A nossa aposta numa análise centrada num universo algo restrito como o dos boletins municipais só se pode entender no contexto mais alargado de problematização do próprio poder local, que temos vindo a expor. Isso remete nomeadamente para a necessidade de se demonstrar que, para além das limitações estruturais e do modo corrente como o poder local se apresenta, neste espaço se cruzam múltiplos *discursos e práticas*.

Portanto, falar aqui de boletins municipais significa, como já referimos, falar de um poder local cuja presença e cujo discurso parece estilhaçar-se em múltiplas imagens e estratégias, dando precisamente a ideia de que estamos a falar de um campo discursivo marcado pela pluralidade de significados e por isso resistente a um fechamento, resistente à sua definição liminar como poder *periférico, dependente*, como poder *menor* com manifestações anedóticas ou patológicas ou, numa visão mais optimista, como poder *participativo*, mais próximo dos cidadãos, mais eficaz ou mais racional.

Regressemos enfim ao nosso terreno, para agora tentarmos a sua exploração mediante uma breve e forçosamente parcial abordagem de alguns exemplos de boletins municipais.

### 5.3.2. Tradição, modernidade e *hesitação*

Os casos que seleccionámos para este estudo não carecem de grandes explicações. Num universo vasto de publicações disponíveis, optámos por centrar a análise em torno de duas características principais, que todavia são aqui algo exageradas no seu contraste: em primeiro, o padrão geral, que varia entre publicações de tipo tradicional e outras elaboradas com maior cuidado e com melhores meios técnicos; depois, a diferença entre publicações que mantêm a sua linha gráfica por bastante tempo e outras que enfermam da referida “síndrome de personalidade mutante”. Nos exemplos que apresentamos, destacamos este segundo caso, já que ele traduz com mais evidência essa característica do poder local português que aqui temos vindo a destacar: a hesitação no modo como os governos locais apresentam o trabalho desenvolvido ou em curso reflecte a impossibilidade de se conseguir representar de modo equilibrado a própria presença do poder.

Temos assim em primeiro lugar o caso das publicações que seguem um padrão tradicional, com um grafismo que podemos considerar menos apurado, passando nomeadamente pela sua tendência para a multiplicação dos referentes disponibilizados na capa, remetendo de modo explícito para um discurso de valorização do património do concelho e do trabalho realizado (ou a realizar) pela Câmara Municipal.

Mesmo sem querermos introduzir um juízo estético na nossa apreciação, resulta estranho o efeito de, por exemplo, um boletim como o de Cinfães (figura 5.2.) colocar na sua capa, com um fundo de cor bem viva, uma planta de um projecto urbanístico sem quaisquer legendas. No entanto, a intenção é nítida: associar o projecto a uma ideia de dinamismo, de progresso e de modernização. O nome do concelho surge com evidente destaque, o que indicia uma intenção de

mostrar a própria publicação como algo directamente associado ao próprio concelho, e nesta medida fazer desaparecer a origem (política) da mensagem. Isto é, em vez de se sugerir que existe uma entidade que governa temporariamente, sugere-se a inevitabilidade de uma ligação entre a Câmara e o município.

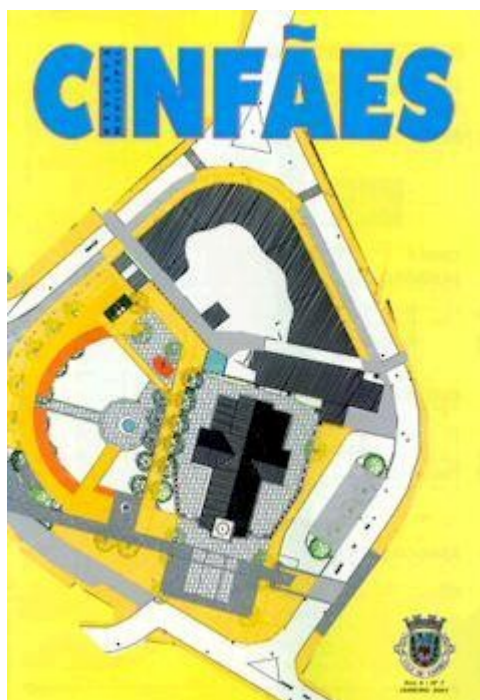


Fig. 5.2. Boletim da Câmara de Cinfães

Esta é, de resto, uma característica quase universal de todos os boletins municipais: dos exemplos aqui trazidos, apenas o de Abrantes (fig. 5.5.) escapa a essa regra de utilização do nome do concelho como título do boletim. Por isso, não se revela aqui um contraste nítido entre publicações tradicionais e modernas, mas antes uma vertente da tentativa (que tem traços de algum paternalismo) de hegemonizar uma representação simbólica, de afirmar a Câmara Municipal como detentora do monopólio de *dizer* legitimamente o concelho.

Este primeiro exemplo reúne também, a nosso ver, outra das características que associamos a um padrão tradicional destas publicações, que é a de procurar, com resultados discutíveis, introduzir elementos visuais inovadores. Em Cinfães, foi a inclusão de uma única imagem na capa, uma planta a duas

dimensões. Isso terá como consequência a rápida mudança de padrão gráfico, uma das marcas que mais salientamos nesta análise.



Fig. 5.3. Boletim de Celorico da Beira (1997)

Já no caso de Celorico da Beira, o exemplo do seu boletim de 1997 (fig. 5.3.) configura um modelo tradicional mais conservador, mas não sem alguma tentativa de inovar. Assim, é quase lapidar a existência de uma imagem de uma inauguração, com o tradicional corte de fita pelo Presidente. Depois, também vemos a multiplicação de referentes: são coisas tão díspares como duas paisagens do concelho, uma imagem de obras em curso e um grupo de campistas. É curioso, no entanto, olhar o resultado da inclusão da quinta fotografia bem no meio das outras quatro: esta é a tentativa (duvidosa) de inovar de que falamos.



Note-se que esta categorização, distinguindo o perfil tradicional e o moderno, admite perfeitamente modelos transitórios. No entanto, talvez haja um elemento que quase explicitamente simboliza a transição: é o da imagem que representa a Câmara Municipal, já que o recurso à simbologia heráldica tende a ser substituída pelo uso de logótipos mais lineares, com menos referentes, com menos significantes, propondo a imagem da Câmara Municipal e do próprio concelho como um significante *flutuante* ou mesmo *vazio*.



Fig. 5.4. Boletim de Mafra

O que designamos de padrão mais moderno contrasta bastante com a descrição feita atrás: o grafismo é mais elaborado, há menos referentes nas capas, embora se mantenha uma certa linearidade das mensagens e imagens transmitidas. Trazemos aqui dois exemplos que ilustram esta nossa impressão: um de Mafra (fig. 5.4.), onde para além da unidade geral da capa, denotando o cuidado posto na sua elaboração, se evidencia a aposta precisamente num título sugestivo (“Singularidades”), termo que de resto bastante incomodaria um físico,

já que se refere a factos anormais como o do próprio início do Universo, mas que no seu uso corrente sugere a excepcionalidade do concelho em questão.

No caso do boletim de Abrantes (fig. 5.5.), desaparece mesmo o recurso tradicional à fotografia (o boletim de Cinfães também não tem fotografias na capa, mas os resultados são algo discutíveis), bem como não há a já referida apropriação da identidade do concelho. Sabemos que esta é uma Câmara Municipal que investiu bastante na sua vertente comunicacional, tendo *inclusive* aquele que até há pouco tempo era considerado o melhor Portal de Internet de todos os municípios portugueses.



Fig. 5.5. Boletim da Câmara de Abrantes

Os resultados desse investimento são visíveis, alinhando-se com as actuais tendências do *design* gráfico, nomeadamente com a utilização de letras minúsculas no título da publicação. Claro que tanto aqui como no caso de Mafra, a identificação da Câmara pela simbologia heráldica já desapareceu há bastante tempo.

Em seguida, a análise muda de escala, pois trata-se dos boletins *mutantes*, que aqui aparecem ilustrados com recurso a dois exemplos: um ainda de Celorico

da Beira e outro do novel e já hesitante boletim da Câmara Municipal de Vizela. Será esta a característica mais relevante da análise que aqui propomos, pois a variação no modo como o trabalho da Câmara Municipal é apresentado simboliza de modo particularmente expressivo o nosso argumento de que não há para o poder um qualquer campo neutro da sua afirmação. Assim, estas tentativas de mudar rapidamente de imagem surgem-nos um pouco inesperadas, já que ocorrem em muitos contextos de poder local (erradamente) tidos como estagnados.

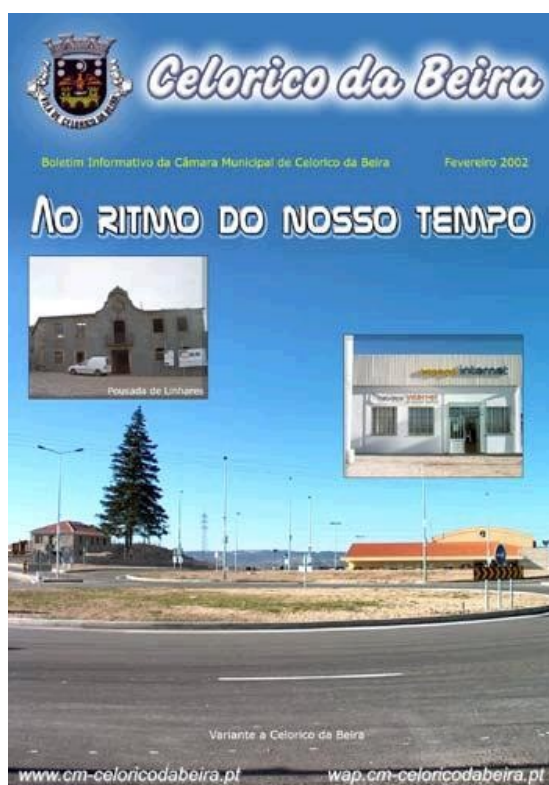


Fig. 5.6. Boletim de Celorico da Beira, de 2002

No caso de Celorico, notam-se mudanças muito grandes nos 3 boletins que aqui reproduzimos. Assim, o boletim de 2002 (fig. 5.6.) ainda mostra um padrão de transição entre o tradicional e o moderno, já que ainda não consegue *resistir* nem à introdução de 2 imagens extra que de certo modo *parasitam* a capa, nem à multiplicação de tipos de letra, nem à inclusão do símbolo tradicional do

município. Já em 2003 (fig. 5.7.), desaparecem as imagens sobrepostas e uniformizam-se os tipos de letra.

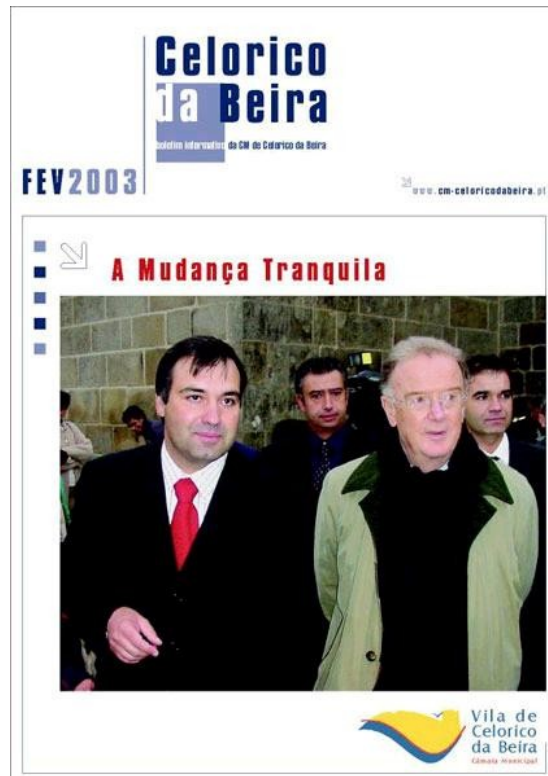


Fig. 5.7. Boletim de Celorico da Beira, de 2003

A nossa preferência pelo exemplo de Celorico percebe-se por configurar as duas características que atrás enunciamos: a linha gráfica apresentava-se em moldes tradicionais e evolui, percorrendo várias etapas, para um modelo mais *modernizado*, embora nesta última versão que aqui colocamos (fig. 5.7.) ainda seja patente a escolha de uma imagem de significado político óbvio: a visita do Presidente da República ao concelho que é mote para anunciar uma “mudança tranquila”. Curiosamente, no texto do boletim não há referência concreta ao que estaria a mudar tranquilamente em Celorico.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Na verdade, a mudança referida prende-se com a recente entrada em funções do novo Presidente da Câmara. O processo de substituição do anterior presidente foi tudo menos tranquilo, já que envolveu uma suspensão de mandato por razões judiciais. Tal como nos assevera no seu “blogue”, Júlio Santos foi vítima de uma vingança do Partido Socialista, por se ter incompatibilizado com a sua direcção e ter concorrido em 2001 nas listas do MPT. Ver [<http://www.juliosantos.blogspot.com>].

A outra mudança que se percebe é o desaparecimento do símbolo heráldico do município, sendo substituído por um logótipo que contrasta fortemente com a imagem tradicional, e por isso pretende também transmitir essa mensagem óbvia de modernização.

Também o título encontrado para o boletim de 2002 (“Ao ritmo do nosso tempo” – fig. 5.6.), tal como no caso de Mafra (fig. 5.4.) prima pelo carácter *forte* dos significantes, correlativo do carácter vago do significado, permitindo por isso uma adesão universal a essa ideia de dinâmica que se quer transmitir. No entanto, a originalidade da inclusão em rodapé do endereço da página “WAP”<sup>127</sup> do município, faz-nos suspeitar que o ritmo do nosso tempo é em Celorico marcado pelo avanço algo desproporcionado das novas tecnologias.



Fig. 5.8. Boletim de Vizela - 2001



Fig. 5.9. Boletim de Vizela - 2002



Fig.5.10. Boletim de Vizela - 2003

Por fim, o caso de Vizela mostra uma rápida adesão ao espírito “mutante” que tende a caracterizar os boletins: lá aparecem em 2001 (fig. 5.8.) a abundância de referentes, bem como a imagem do Presidente da Câmara junto de alguns jovens munícipes, a par do símbolo heráldico. No ano seguinte (fig. 5.9.), muda o grafismo do boletim, com tentativa de recurso a um tipo de letra *original*, já sem

<sup>127</sup> WAP: Wireless Application Protocol. É a plataforma que permite, por exemplo, aceder a conteúdos “on-line” através de telemóvel.

imagens sobrepostas mas ainda insistindo na multiplicação de referentes. Depois, em 2003 (fig. 5.10.), abandona-se o tipo de letra anterior e passa-se a mostrar o futuro do concelho: lá figuram as maquetas de obras a realizar.

Comparado com o exemplo anterior de Cinfães, o contraste é por demais evidente, embora o desiderato seja o mesmo: dar um sinal de modernidade, ainda que virtual. Mostra-se o que não existe, sob a forma de uma arquitectura moderna que também é uma marca importante da afirmação do poder local: a fuga à imagem do mau urbanismo, que no entanto pulula um pouco por todo o país.

Foi nossa intenção enunciar e tentar resolver o que designámos de “personalidade múltipla” dos boletins municipais. As limitações do trabalho que aqui apresentamos são decerto evidentes. No entanto, dadas as precauções e recomendações inerentes a um exercício de análise de discurso, especialmente se apoiada em material iconográfico, e sobretudo se envolve directamente o campo das relações de poder, julgamos que é aconselhável alguma prudência nas conclusões a retirar. Na verdade, após algumas tentativas para usarmos um modelo já testado de categorização e codificação que servisse a análise do nosso material iconográfico, verificámos que esta seria sempre uma tarefa complexa e eventualmente desnecessária. Tal como sugere V. Burgin: “Não há uma «linguagem» da fotografia, um único sistema de significação (enquanto oposto aos dispositivos técnicos) do qual todos os fotógrafos dependam (no sentido em que todos os textos em inglês dependem da língua inglesa); há, antes, um complexo heterogéneo de códigos sobre os quais a fotografia se pode basear” (1982: 143).<sup>128</sup>

---

<sup>128</sup> Sobre a complexidade adicional de se querer “descodificar” as imagens que envolvem as relações de poder, é conhecido o esquema adoptado por S. Hall (1980), que diferencia entre uma leitura “hegemónica” (acordo com a fonte), “negociada” (acordo, com adaptações) e “contra-hegemónica” (desacordo com a mensagem transmitida), que tem todavia aqui uma aplicabilidade limitada.



Por isso contivemos a nossa análise num nível relativamente restrito de possíveis categorias, procurando sustentar uma ideia central: a da conexão entre a multiplicidade das imagens e mensagens que o poder local nos transmite e a natureza precária do fenómeno político na sua globalidade.

Exagerando um pouco e retomando o nosso exemplo, é como se o poder local, ao procurar tornar-se visível, não pudesse escapar às acusações (e respectivas consequências) de se travestir em órgão de propaganda, ora subtil, ora descarada. A alternativa de um poder ausente é também ela uma impossibilidade, sobretudo no contexto local: nos casos em que o discurso se torna *tecnocrático*, apenas se está a modificar a imagem do poder, não a anulá-lo (de resto, o caso mais aproximado que conhecemos desta tecnocracia é o do município de Lisboa, cujo boletim municipal se assemelha ao Diário da República). Portanto, como nos diz E. Laclau, ainda que um projecto político detenha uma hegemonia, ela será sempre provisória, incompleta, porque destinada a ser a prazo substituída por um novo projecto que por seu turno procurará preencher a “plenitude comunitária ausente” (1996: 42). Nos nossos exemplos, as tentativas de abarcar essa plenitude são patentes através do uso de significantes como os de “singularidades”, “mudança tranquila” ou ainda o “desenvolver com dinâmica e competência”.

Todavia, estamos aqui perante tentativas hesitantes de definição de projectos políticos: esta é a marca mais saliente da multiplicidade que para aqui convocámos. Olhado através dos nossos boletins, o poder local é de facto a vítima e o agente da oscilação entre a sua imagem ora prolífica, ora sofisticada, ora sóbria ou mutante, é vítima e agente da sua procura de um certo equilíbrio no modo como se apresenta, não escapando por isso às armadilhas de uma aporia e de uma precariedade inerentes a todo o fenómeno político. Mas esta mesma imagem hesitante pode significar também a sua força, um potencial para se lançar num projecto hegemónico que tanto poderá ter uma raiz democrática e participativa

(sujeito a ser substituído por outro), como poderá ser (e é em alguns casos) uma falsa hegemonia, democraticamente deficitária.



## 6. Conclusão

No texto que apresenta este trabalho fizemos referência ao seu longo período de maturação. Precisemos agora um pouco esta trajectória. A nossa ligação à Universidade do Minho teve início em 1990, quando já emergia no seu Departamento de Sociologia um pequeno núcleo de reflexão sobre algumas questões do poder local, impulsionado principalmente por Manuel da Silva e Costa e por José Pinheiro Neves. Este núcleo filiava-se em parte numa mais longa tradição de pesquisas sobre as sociedades rurais, que entre outras realizações acolheu, em Braga, em 1986, o 13º Congresso Europeu de Sociologia Rural. Logo em 1991, o Departamento de Sociologia organiza um Colóquio sobre “Autarquias Locais e Desenvolvimento”, o que veio a gerar um mais amplo conjunto de pesquisas, no qual nos viemos a integrar. Das iniciativas posteriores, destacamos a nossa participação no projecto, submetido em 1992 à Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (JNICT), sobre o impacte da integração europeia nos municípios do Minho, bem como o esforço de internacionalização destas pesquisas, concretizado nomeadamente pela nossa colaboração, de novo em parceria com Manuel da Silva e Costa e José Pinheiro Neves, no projecto EUROLOG (European Local Governments), bem como no projecto de estudo das lideranças administrativas locais, iniciativa da União de Dirigentes Territoriais da Europa – UDITE – e ainda através da nossa participação em eventos do Sub-Comité Ibero-americano do RC 10 (Comité de Investigação nº 10) da Associação Internacional de Sociologia, em particular no seu VIII Seminário, que teve lugar em 1995 na Universidade do Minho.

Isto traduz em parte o modo como foi definido o projecto inicial deste trabalho que agora concluímos. Nesse projecto, elaborado em 1997, pretendíamos dar a conhecer melhor as identidades dos dirigentes políticos locais, nomeadamente tendo em conta o seu maior ou menor afastamento em relação aos

valores e representações das comunidades locais. No decurso do desenvolvimento posterior desta problemática, acabámos por privilegiar as diversas implicações do facto de assumirmos o carácter mais fluido destas identidades, representações e valores. Especifiquemos então a forma como isto se processou, dando conta de alguns dos principais resultados a que chegámos.

Em todo o nosso trabalho, mantivemos como pano de fundo a multiplicidade da figura do poder local, o que tornou exequível, do nosso ponto de vista articular essa imagem do poder local com o seu conteúdo mais discursivo. Com isto queremos dizer que os discursos que envolvem o poder local, sendo discursos que implicam diferentes identidades, não operam sempre da mesma maneira. Assim, se notámos que existe um apelo a uma identidade unitária do lado do Estado (central ou local), empenhado na construção de uma comunidade homogénea, frequentemente vista e dita como “trabalhadora” ou “orgulhosa da sua terra”, já as figuras de um poder pelo qual diversos grupos competem e de um poder em fluxo e construído nos micro-domínios do quotidiano, abrem caminho a uma concepção das identidades e dos discursos mais próxima da sua génese.

Desta forma, o que aqui fomos propondo é um exercício de articulação de diferentes tradições de pesquisa de problemáticas do âmbito da acção política ou da construção de identidades, procurando demonstrar em seguida que a tradição da análise de discurso, por não ter um lugar *cativo* numa qualquer área disciplinar, pode ser precisamente uma saída para o desenvolvimento das ciências sociais em muitos domínios. Isto significa então que a análise de discurso, particularmente a que se enraíza no campo pós-estruturalista, não é, a nosso ver, uma teoria, um método ou uma técnica que exclua ou menospreze a pesquisa feita com outros pressupostos. Isto explica a razão pela qual recorreremos em grande medida a outras estratégias, nomeadamente a uma análise de resultados de inquéritos por questionário.

Certamente que há um entendimento algo generalizado quanto ao modo como se formam as identidades, as estratégias e as representações sociais: elas são, pode ser alegado, produto de um pensamento e de uma acção do indivíduo sobre o mundo que o rodeia. Esta concepção tem, no entanto, a característica de tornar secundária a forte implicação mútua que une os indivíduos e os seus discursos e representações a essa realidade. Esta implicação mútua tem pelo menos duas vertentes: por um lado, esse mundo que nos rodeia tem para nós um significado e uma visibilidade que variam consoante a nossa interpretação e o modo como destacamos certas dimensões em detrimento de outras. Por outro lado, a nossa individualidade e a crença nas nossas capacidades racionalizadoras são em si também efeito de um longo processo em que o ser humano vai incorporando certos traços do mundo (social e natural) com o qual interage.

Todavia, sendo a tradição positivista, de posicionamento do sujeito enquanto aquele que conhece um mundo que o rodeia, uma tradição que lança raízes na própria constituição das nossas sociedades, faria sentido dizer que as identidades, estratégias e representações não são constituídas e socialmente partilhadas, em grande medida, colocando essa barreira lógica entre o *Eu* e o *Outro*? Portanto, este difuso conceito de identidade engloba uma dimensão estratégica e socialmente condicionada, que passa pela afirmação de diferenças entre nós e os outros.

Foi pois com base nestes pressupostos que também nos lançámos na detecção de aspectos dessa dimensão estratégica das identidades: sempre que nos reportamos àquilo que queremos ser ou que queremos que os outros sejam, é evidente que mantemos essa espécie de ilusão de individualidade autêntica, que certamente não provém apenas do facto de sermos detentores de um corpo e de uma mente, mas sim de um longo trabalho de construção, também socialmente condicionada, dessa individualidade. A nossa resposta procurou assim dar conta desta dimensão estratégica fazendo a associação, num primeiro momento, entre o

processo de diferenciação das singularidades do indivíduo e do colectivo – o que alguns autores também chamam de identização – e o processo de identificação ou de criação de equivalências nos universos sociais. Num segundo momento, procurámos dar conta da dinâmica associada ao trabalho político e discursivo de mobilização e transformação das identidades, para o qual concorre a existência de uma pluralidade de conceitos indefinidos, de “significantes vazios” que constituem pontos nodais das formações hegemónicas e que são por isso permanentemente utilizados e actualizados no contexto da acção política.

Isto teve como consequência o reconhecimento de que o poder local seria sempre um caso particular desta articulação entre identidades, estratégias e discursos. Assim, não deixámos aqui de analisar as circunstâncias que ditam o modo como ele vive a sua condição de periferia do sistema político português. Mas, desde o início que assumimos que qualquer poder envolve relações de força, de persuasão e de dominação, pelo que procurámos igualmente determinar os elementos que configuram, no contexto do poder local, o modo como a sua condição periférica é articulada com a sua presença inevitavelmente forte. Essa ideia de que um poder é sempre forte implica que tenhamos uma concepção mais atenta à forma como ele mobiliza uma acção discursiva de construção de um universo político e identitário que aspira precisamente à universalidade, à monopolização da capacidade de ditar os parâmetros em que aquela acção política e identitária pode e deve ocorrer.

Especificando um pouco mais este ponto, pudemos tomar como uma das nossas hipóteses a existência generalizada de um poder local que entre nós desenvolve uma estratégia global que o procura aproximar de uma lógica de acção racional, de um modelo de poder enquanto administração, um poder que se naturaliza apelando ao consenso. Neste caso, estamos perante um quadro de ausência de “politização das identidades”, onde as práticas sociais que se

cristalizam em torno de identidades mais estáveis escondem o “momento político da sua instituição” (Laclau, 1994: 4).

Todavia, este cenário convive com um outro, o da complexidade inerente às dinâmicas de um regime democrático. Isto implica o confronto do poder local com situações de politização das identidades, com a emergência de novos problemas, de novos agentes, de novos antagonismos sociais e até e de novas identidades políticas, ainda que particularistas, desafiando os mecanismos tradicionais de reprodução social.

Se bem que estes dois cenários aqui esboçados não sejam mutuamente exclusivos, eles correspondem efectivamente a diferentes modalidades da prevalência de projectos políticos susceptíveis de deter a referida hegemonia no preenchimento da “plenitude comunitária ausente”. Entre estas modalidades, detivemo-nos sobretudo nas que mais se distanciam da constituição de regimes hegemónicos pluralistas. Isto porque, segundo cremos, a cristalização de algumas relações hegemónicas, possível sobretudo no quadro de uma sucessiva renovação de mandatos de alguns eleitos locais, não apenas abre caminho a uma democracia participativa deficitária, mas também, ao esconder o fundo político (conflitual, precário) da sua génese, abre caminho ao recentramento das relações hegemónicas fora do âmbito restrito do poder local.

Isto implica, então, que os traços de paternalismo e de populismo que fomos detectando na nossa análise, e que são apontados em muitos outros estudos, são também sinais de um enfraquecimento do poder local, que, perdendo a sua vocação pluralista, também perde a possibilidade de se reforçar enquanto campo privilegiado para a consolidação de uma afirmação hegemónica que integre democraticamente os elementos da sua contestação.

Esta via, e permitam-nos esta pequena digressão especulativa, parece-nos ser uma das que conduzem ao que muitos chamam de desencantamento em

relação ao universo da política e que estará na origem de uma procura de alternativas, muitas vezes dentro de universos marginais como os que são massivamente veiculados nos diversos meios de comunicação: o espectáculo futebolístico ou telenovelistico, o concurso que nos pode tornar milionários ou a euforia breve do acontecimento largamente noticiado. São estes alguns dos pólos que tendem a configurar a deslocação das formações hegemónicas para universos de experiência pobre, longe do confronto democrático que está sempre no âmago de verdadeiras dinâmicas de desenvolvimento.

Esse confronto democrático, tal como esperamos ter aqui demonstrado, não sobrevive sem a sua insuperável indecidibilidade, sem a sua activação permanente, traduzida numa irredutível pluralidade de discursos, projectos e escolhas. De outro modo, a democracia, enquanto ideal nunca concretizável em pleno, sucumbe, degrada-se. Daí o querermos associar este nosso horizonte normativo do desenvolvimento à noção de uma democracia radical: só pode existir um verdadeiro desenvolvimento no quadro da instituição de uma prática radicalmente democrática de confronto agonístico de ideias, acções e projectos, cujo estatuto precário impede a sua cristalização permanente.

Retornando ao tema do colóquio de 1991, vemos que essa ansiada simbiose entre o poder local e o desenvolvimento implicou, da nossa parte, um empenho na consideração das condições em que ela pode ocorrer. Condições políticas e económicas, certamente, mas também a condição em que é gerada a interpretação dos múltiplos sentidos, identidades e estratégias que aí se defrontam.

Ao termos optado por uma investigação que desde cedo assumiu a complexidade da figura do poder local como o seu *objecto* privilegiado, quisemos ainda assim reconstituir alguma dessa complexidade através sobretudo do forte impulso heurístico que advém da utilização do conceito de discurso. Fizemo-lo

com a consciência das limitações que iríamos enfrentar, mas ainda assim tivemos o cuidado de articular o nosso esforço com uma análise dos constrangimentos mais objectivos que rodeiam o poder local. Os resultados que obtivemos são também necessariamente limitados e por isso avançamo-los com alguma cautela. Para a fundamentação desta pesquisa foi obviamente importante o recurso a uma pluralidade de fontes, entre as quais avultam muitas reflexões feitas por outros autores e que aqui procurámos trazer. Entre eles, cabe naturalmente um lugar de destaque a António Teixeira Fernandes, que começou por orientar esta pesquisa, e a Moisés de Lemos Martins, que entretanto assumiu por inteiro a responsabilidade desta orientação. Um pouco destes contributos está pois aqui necessariamente traduzido, sendo que muita da nossa tradução é também, claro, traição. Todavia, sem esta traição, no seu sentido mais lato, não há ciência.

## Bibliografia citada

Nota: colocamos entre parênteses, a seguir ao autor, a data da edição consultada. Sempre que necessário, quando a edição original não coincide com a consultada, surge, a seguir à indicação da editora e [entre parênteses rectos] a data da edição original, ou ainda de edições anteriores. Para os recursos electrónicos, indica-se o endereço, também entre parênteses rectos, e a data de acesso.

- ABÉLÈS, Marc (1990), *Anthropologie de L'État*, Paris, Armand Colin.
- ALMEIDA, João Ferreira de e PINTO, José Madureira (1982), *A Investigação nas Ciências Sociais*, Lisboa, Presença [1975].
- ALMEIDA, J. Ferreira (1986), *Classes Sociais nos Campos – Camponeses parciais numa região do Noroeste*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- AMIN, Samir (1976), *L'Impérialisme et le Développement Inégal*, Paris, Minuit.
- ANDERSON, Benedict (1995), *Imagined Communities — Reflections on the origins and spread of nationalism*, Londres, Verso [1983, 1991].
- ANSART, Pierre (1990), *Les Sociologies Contemporaines*, Paris, Seuil.
- ANSART, Pierre (1993), “Sociologies et sciences du politique” em *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. XCIV, pp. 21-49.
- ARAÚJO, Rui Ângelo (2003), “Rodapé”, em *Periférica*, nº 7, pág. 9.
- ARON, Raymond, *As Etapas do Pensamento Sociológico* (1991), Lisboa, Dom Quixote e Círculo de Leitores [1967].
- ASHFORD, Douglas E. (1982), *British Dogmatism and French Pragmatism — Central-local policymaking in the Welfare State*, Londres, G. Allen & Unwin.
- ATAM — Associação dos Técnicos Administrativos Municipais (2003), “XIV Encontro Nacional de Boletins Municipais”; reportagem de Carlos Oliveira, acedida em Julho de 2003 através de [http://www.atam.pt/encontroXIV.htm].
- BAGNASCO, Arnaldo (1977), *Tre Italie: la problematica dello sviluppo italiano*, Bolonha, Il Mulino.
- BALEIRAS, Rui N. e COSTA, José S. (2001), “To be or not to be in office again, that is the question – Political business cycles with local governments”, in *Documentos de trabalho da Faculdade de Economia da UNL*, Documento nº 402. Acedido em 2002 através de [http://www.fe.unl.pt/FE/bibliotecas/BAN/WPFEUNL/WP2001/wp402.pdf].
- BANCO DE PORTUGAL (2001), *Relatório do Conselho de Administração — Relatório anual, Gerência de 2000*, Lisboa.
- BANCO DE PORTUGAL (2002), *Relatório do Conselho de Administração — Relatório e contas, Gerência de 2001*, Lisboa.
- BANKS, Michael (1985), “The inter-paradigm debate” in Margot Light e A. J. R. Groom (orgs.), *Internatinal Relations — A handbook of current theory*, Londres e Boulder, Frances Pinter e Lynne Rienner, pp. 7-26.
- BAPTISTA, Maria Manuel (2003), *Eduardo Lourenço — A paixão de compreender*, Porto, Asa Editores.



- BATLEY, Richard e STOKER, Gerry (eds.), (1991), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, Londres, Macmillan.
- BECQUART-LECLERCQ, Jeanne (1976), *Paradoxes du Pouvoir Local*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- BHAGWATI, J., PANAGARIYA, A. e SRINIVASAN, T. (1998), *Lectures on International Trade*, MIT Press, 2<sup>a</sup> edição.
- BLOMMAERT, Jan (2001), “Context is/as critique”, in *Critique of Anthropology*, 21 (1), pp. 13-32.
- BONAZZI, Renzo (1995), “Italian experience in the setting up and operation of sub-municipal authorities”, in Conselho da Europa, *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Estrasburgo, Council of Europe Press, pp. 191-198.
- BONTEMPI, Marco (1995), “Le Forme della Diseguaglianza” in G. Bettin Lattes (ed.), *La Società degli Europei*, Bolonha, Monduzzi Editore, pp. 233-258.
- BOURDIEU, Pierre (1980), “Le capital social”, in *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, nº 31, pp. 2-3.
- BOURDIEU, Pierre (1989), *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel.
- BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loïc J. D. (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*, Chicago, University of Chicago Press.
- BURGIN, Victor (1982) “Looking at Photographs”, in V. Burgin (Ed.), *Thinking Photography*, Londres, Macmillan, pp. 142-153.
- BURNS, Danny, HAMBLETON, Robin e HOGGETT, Paul (1994), *The Politics of Decentralisation – Revitalising Local Democracy*, Londres, Macmillan.
- BUTLER, Judith (1989), *Gender Trouble: Feminism and the subversion of identity*, Londres, Routledge.
- BUTLER, Judith (2000a), “Restaging the universal: hegemony and the limits of formalism”, in J. Butler, E. Laclau e S. Zizek, *Contingency, Hegemony, Universality – Contemporary dialogues on the Left*, Londres, Verso, pp. 11-43.
- BUTLER, Judith (2000b), “Competing universalities” in J. Butler et al., *Contingency, Hegemony, Universality – Contemporary dialogues on the Left*, Londres, Verso, pp. 136-181.
- CANOTILHO, J. J. Gomes (1993), “As Constituições”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal – Quinto Volume: o Liberalismo*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 149-165.
- CAPELA, José Viriato (1995), *O Minho e os seus Municípios – Estudos económico-administrativos sobre o município português nos horizontes da reforma liberal*, Braga, Universidade do Minho.
- CAPELA, José Viriato (1998), “Manifesto para um município cultural – Conferência de abertura”, in *O Município Português na História, na Cultura e no Desenvolvimento Regional*, Actas de Colóquio, Braga, Universidade do Minho, pp. 11-34.
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo (2002), “Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização”, in *Desenbahia – Agência de Fomento do Estado da Bahia (artigos técnicos)*; texto Acedido em Outubro de 2003, a partir de: [www.desenbahia.ba.gov.br/files/Producao\_Teorica\_em\_Economia\_Regional.pdf].
- CERTEAU, Michel de (1980), *L’Invention du Quotidien — I. Arts de Faire*, Paris, U. G. D’Éditions.
- CHANDLER, James A. (ed.), (1993), *Local Government in Liberal Democracies*, Londres, Routledge.
- CHEBEL, Malek (1998), *La Formation de l’Identité Politique*, Paris, Payot.

- CLARK, Terry N. (1968), "Community structure, decision making, budget and expenditures and urban renewal in 51 American cities", in *American Sociological Review*, 33, pp. 576-593.
- CLASTRES, Pierre (1979), *A Sociedade Contra o Estado*, Porto, Afrontamento [1974].
- CONSELHO DA EUROPA (1994), *Definition and limits of the principle of subsidiarity*, Edições do Conselho da Europa, Estrasburgo.
- CONSELHO DA EUROPA (1995), *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen Participation*, Edições do Conselho da Europa, Estrasburgo.
- COOPER, Robert e BURRELL, Gibson (1988), "Modernism, postmodernism and organisational analysis: an introduction", in *Organisation Studies*, 9 (1), pp. 91-112.
- CORDEIRO, Edmundo (1994), *A Figura do Trabalhador — Dissertação sobre Der Arbeiter de Ernst Jünger*, Dissertação de Mestrado – não publicada, Lisboa, Universidade Nova (Faculdade de Ciências Sociais e Humanas).
- CORTE-REAL, Isabel (2003), *Descentralização e Reforma Administrativa*, Oeiras, Celta.
- COSTA, Manuel da Silva e, FELIZES, Joel e GAMBERUCCI, Maurizio (1997), "Líderes políticos e administrativos em Itália e Portugal: o desafio de uma democracia local participativa", in *Cadernos de Estudos Municipais*, nº 8, pp. 119-146.
- COSTA, M. Silva, FELIZES, J. e NEVES, José Pinheiro (1997), "European integration and local government: the (ambiguous) Portuguese case", in Michael Goldsmith e Kurt Klausen (eds.), *European Integration and Local Government*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 172-188.
- COSTA, M. Silva, FELIZES, J. e NEVES, J. Pinheiro (1998), "Portuguese chief administrative officers: between rationalization and political struggles", in K. K. Klausen e A. Magnier (eds.), *The Anonymous Leader – Appointed CEOs in Western local government*, Odense, Odense University Press, pp. 220-237.
- COSTA, M. Silva, FELIZES, J. e NEVES, J. Pinheiro (1999), *Poder Local e Integração Europeia — O caso dos municípios do Minho*, Braga, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.
- COSTA, M. Silva e FELIZES, J. (2001), "O poder local, as elites, a reforma administrativa e a integração europeia", in *Sociedade e Cultura 3 (Cadernos do Noroeste)*, Vol. 16 (1-2), pp. 79-92.
- COSTA, M. Silva e NEVES, J. Pinheiro (1995), "Uma visão interdisciplinar do Poder Local: da abordagem histórica e político-administrativa à abordagem sociológica", in *Cadernos de Estudos Municipais*, nº 2-3, pp. 75-107.
- CRITCHLEY, Simon (1998), "Deconstrucción y pragmatismo: ¿es Derrida un ironista privado o un liberal público?", in Simon Critchley et al., *Deconstrucción y Pragmatismo*, Buenos Aires, Paidós [1996].
- CRITCHLEY, Simon, DERRIDA, Jacques, LACLAU, Ernesto e RORTY, Richard; compilação de Chantal MOUFFE (1998), *Deconstrucción y Pragmatismo*, Buenos Aires, Paidós [1996].
- CROZIER, Michel (1981), *O Fenômeno Burocrático*, Brasília, Ed. Universidade de Brasília [1963].
- CRUZ, Manuel Braga (1992), "Europeísmo, nacionalismo, regionalismo", in *Análise Social*, vol. XXVII, nº 118-119, pp. 827-853.
- CUFF, E. C., SHARROCK, W. W. e FRANCIS, D. W. (1990), *Perspectives in Sociology*, Londres, Unwin Hyman [1979, com edições posteriores].

- CUNHA, Jorge C. da e SILVA, Patrícia (2002), “Finanças locais e consolidação orçamental em Portugal”, in *Banco de Portugal – Boletim Económico*, pp. 47-56.
- DAHL, Robert A. (1961) *Who Governs? Democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press.
- DAHL, Robert A. e TUFTE, Edward R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- DAHRENDORF, Ralf; FURET, François; GEREMEK, Bronislaw (coordenação de Lucio CARACCILO) (1993), *A Democracia na Europa*, Lisboa, Presença [1992].
- DELEUZE, Gilles (2001), *Diferença e Repetição*, Lisboa, Relógio d'Água [1968].
- DENTE, Bruno (1991), “The fragmented reality of Italian local government”, in J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 517-549.
- DERRIDA, Jacques (1998), “Notas sobre deconstrucción y pragmatismo”, in Simon Critchley *et al.*, *Deconstrucción y Pragmatismo*, Buenos Aires, Paidós, pp. 151-170 [1996].
- ELY, John D. (1997), “Community and the politics of identity: toward the genealogy of the nation-state concept”, in *Stanford Electronic Humanities Review*, vol. 5.2. [<http://www.stanford.edu/group/SHR/5-2/elly.html>]. Acedido em 2001.
- ERCOLE, Enrico (1997), “«Yes in theory. And perhaps in the future»: European integration and local government in Italy”, in M. J. F. Goldsmith e K. K. Klausen (eds.), *European Integration and Local Government*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 189-204.
- EUROSTAT (1993), *Estatísticas de Base da Comunidade*, Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Luxemburgo, 30ª edição.
- ÉVRARD, Franck (1995), *Michel Foucault et l'histoire du sujet en Occident*, Paris, Bertrand-Lacoste.
- FALETTO, Enzo e CARDOSO, Fernando Henrique (1969), *Teoría de la Dependencia*, México, Siglo XXI.
- FAYE, Jean-Pierre (1998), *O Século das Ideologias*, Lisboa, Instituto Piaget [1996].
- FELIZES, Joel (1998), “Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades - uma breve exploração”, *Cadernos de Estudos Municipais*, nº 10, pp. 73-90.
- FELIZES, Joel e SILVA, Manuel Carlos (2000/2001), “O desenvolvimento regional e local: da crítica ao modelo neoliberal ao refinamento do modelo centro – periferia”, em *Cadernos de Estudos Municipais*, nº 14-16, pp. 101-114.
- FELIZES, Joel (2000), “Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração”, em *Actas do IV Congresso Português de Sociologia*.
- FENET, Alain (1994), “L'identité européenne: variations contemporaines sur une interrogation ancienne” in Jacques Chevallier *et al.*, *L'Identité Politique*, Paris, PUF, pp. 397-418.
- FERNANDES, A. Teixeira (1997), *Poder Autárquico e Poder Regional*, Porto, Brasília Editora.
- FERNANDES, A. Teixeira (1997a), “Poder local, participação e mudança” in *Cadernos do Noroeste*, vol. 10, n. 1, pp. 131-141.
- FERNANDES, A. Teixeira (1997b), *A Sociedade e o Estado – Sociologia das formações políticas*, Porto, Afrontamento.

- FERRY, Jean-Marc (2004), “O estado europeu”, in Riva Kastoryano (org.), *Que Identidade para a Europa?*, Lisboa, Ulisseia, pp. 153-195.
- FIGUEIREDO, António Manuel e COSTA, Carlos S. (1982), *Do Subdesenvolvimento – Vol. I*, Porto, Afrontamento.
- FINK, Bruce (1995), *The Lacanian Subject – Between language and jouissance*, Princeton, Princeton University Press.
- FOUCAULT, Michel (1976), *Histoire de la Sexualité: la volonté de savoir*, Paris, Gallimard.
- FOUCAULT, Michel (1983), “Afterword: the subject and power”, in H. L. Dreyfus e P. Rabinow (eds.), *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, Chicago, University of Chicago Press.
- FOUCAULT, Michel (1984), *L’Archéologie du Savoir*, Paris, Gallimard [1969].
- FOUCAULT, Michel (1984b), “Questions et réponses”, in Hubert Dreyfus e Paul Rabinow, *Michel Foucault. Un parcours philosophique*, Paris, Gallimard.
- FOUCAULT, Michel (1994), *Surveiller et Punir — Naissance de la prison*, Paris, Gallimard [1975].
- FRANCO, António L. de Sousa (1994), “[A economia] – O período europeu (1986-1993)”, in António Reis (coord.), *Portugal – 20 Anos de Democracia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 258-293.
- FRANK, André Gunder (1976), *Sociologia do Desenvolvimento e Subdesenvolvimento da Sociologia*, Coimbra, Centelha [1967].
- FRASCHINI, Angela (1993), “Financing communal government in Italy” in J. Gibson e R. Batley (eds.), *Financing European Local Governments*, Frank Cass, Essex.
- FURTADO, Celso (1961), *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- GADAMER, Hans-Georg (1971), “Rhétorique, herméneutique et critique de l’idéologie, in *Archives de Philosophie*, 34.
- GIDDENS, Anthony (1984), *The Constitution of Society – Outline of the theory of structuration*, Cambridge, Polity Press.
- GIDDENS, Anthony (1997), “A globalização da vida social” em *Sociologia*, Lisboa, F. C. Gulbenkian, [1989, 1993].
- GIL, José (1988), “Notas para uma aplicação do modelo da «luta de invejas» ao caso português”, in José Gil, *Corpo, Espaço e Poder*, Lisboa, Litoral Edições, pp. 357-370 [1983].
- GINSBERG, Roy (1990), “US-EC relations” in Juliet Lodge (org.), *The European Community and the Challenge of the Future*, Londres, Pinter, pp. 256-278 [1989].
- GODET, Michel (2002), “La mondialisation n’est pas ce que vous croyez”, in Revista *L’Histoire*, nº 270 (Novembro), pp. 42-43.
- GOLDSMITH, Michael (1995), “Autonomy and city limits” in David Judge et al. (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, pp. 228-252.
- GONÇALVES, Albertino (1996), *Imagens e Clivagens — Os residentes face aos emigrantes*, Porto, Afrontamento.
- GRÉMION, Pierre (1976), *Le Pouvoir Périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.

- GRÉMION, Pierre (1978), “Les associations et le pouvoir local”, in *Esprit*, nº Junho.
- HABERMAS, Jürgen (1990), *O Discurso Filosófico da Modernidade*, Lisboa, Dom Quixote [1985].
- HABERMAS, Jürgen (1994), “Conciencia histórica e identidad postradicional”, in *Identidades Nacionales y Postnacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 83-109 [1987].
- HABERMAS, Jürgen (1995), *Postmetaphysical Thinking*, Cambridge, Polity Press.
- HABERMAS, Jürgen e DERRIDA, Jacques (2003), “Por uma política externa europeia comum”, in *Jornal Brasileiro de Ciências da Comunicação*, nº 221.
- HALL, Stuart (1980), “Encoding/decoding”, in Centre for Contemporary Cultural Studies (Ed.), *Culture, Media, Language – Working Papers in Cultural Studies, 1972-79*, Londres, Hutchinson, pp. 128-38.
- HALL, Stuart e JACQUES, Martin (1983), *The Politics of Thatcherism*, Londres, Lawrence & Wishart.
- HALL, Stuart (1988), “The toad in the garden: Thatcherism among the theorists”, in C. Nelson e L. Grossberg (eds.), *Marxism and the Interpretation of Culture*, Londres, MacMillan, pp. 35-57.
- HARDING, Alan (1995), “Elite theory and growth machines” in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, pp. 35-53.
- HASSARD, John e PARKER, Martin (eds.), (1993), *Postmodernism and Organizations*, Londres, Sage.
- HASSARD, John, HOLLIDAY, Ruth e WILLMOTT, Hugh (eds.), (2000), *Body and Organization*, Londres, Sage.
- HAY, Colin (1995), “Structure and agency”, in David Marsh e Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke & Hampshire, MacMillan, pp. 89-206.
- HESSE, Joachim J. e SHARPE, Laurence J. (1991), “Local government in international perspective: some comparative observations” in J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, pp. 603-621.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1970) *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard, Harvard University Press.
- HIRSCHMAN, Albert (1980), “Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo”, em *El Trimestre Económico*, Vol. 47, nº 188, pp. 1055-1077.
- HIRSCHMAN, Albert (1995), *A Propensity to Self-Subversion*, Harvard, Harvard University Press.
- HOWARTH, David (1995), “Discourse theory”, in David Marsh e Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Basingstoke & Hampshire, MacMillan, pp. 115-133.
- HOWARTH, David (2000), *Discourse*, Buckingham, Open University Press.
- HOWARTH, David, NORVAL, Aletta J. e STAVRAKAKIS, Yannis (eds.) (2000), *Discourse Theory and Political Analysis*, Manchester, Manchester University Press.
- HUNTER, Floyd (1953), *Community Power Structure: a study of decision makers*, Chapel Hill, Univ. of North Carolina Press.
- JOAS, Hans (1988), “Symbolic interactionism” in Anthony Giddens e Jonathan Turner (orgs.), *Social Theory Today*, Cambridge, Polity Press, pp. 82-115 [1987].
- JONES, Bryan D. (1995), “Bureaucrats and urban politics: who controls? Who benefits?” in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, pp. 72-95.
- JUDGE, David (1995), “Pluralism” in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, pp. 13-34.

- KEATING, Michael (1995), "Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, pp. 117-134.
- KLAUSEN, Kurt K. e GOLDSMITH, Michel J. F. (1997), "Conclusion: local government and the European union" in M. J. F. Goldsmith e K. K. Klausen (eds.), *European Integration and Local Government*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 237-254.
- KUHN, Thomas S. (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press [1962, 1970].
- LACLAU, Ernesto (1994), "Introduction", in E. Laclau (ed.), *The Making of Political Identities*, Londres, Verso, pp. 1-8.
- LACLAU, Ernesto (1996a), "Why do empty signifiers matter to politics?", in E. Laclau, *Emancipation(s)*, Londres, Verso, pp. 36-46 [1994].
- LACLAU, Ernesto (1996b), "Power and representation", in E. Laclau, *Emancipation(s)*, Londres, Verso, pp. 84-104 [1991].
- LACLAU, Ernesto (1996c), "Community and its paradoxes: Richard Rorty's «liberal utopia»", in E. Laclau, *Emancipation(s)*, Londres, Verso, pp. 105-124 [1991].
- LACLAU, Ernesto (2002), "Muerte y resurrección de la teoría de la ideología", in E. Laclau, *Misticismo, Retórica y Política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina, pp. 9-55 [1996].
- LACLAU, Ernesto e MOUFFE, Chantal (1987), *Hegemonía y Estrategia Socialista – Hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, Siglo XXI [1985].
- LACLAU, Ernesto e MOUFFE, Chantal (1987a), "Post-Marxism without apologies", in *New Left Review*, 166, pp. 79-106.
- LAÏDI, Zaki (1998), *A World Without Meaning – The crisis of meaning in international politics*, Londres, Routledge.
- LENINE, Vladimir (1970), *O Imperialismo, Estádio Supremo do Capitalismo*, Lisboa, Caminho [1916].
- LEONTIDOU, Lila (1990), *The Mediterranean City in Transition*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LINKLATER, Andrew (1998), *The Transformation of Political Community – Ethical foundations of the post-Westphalian era*, Cambridge, Polity Press.
- LODGE, Juliet (1990), "EC policymaking: institutional considerations", in Juliet Lodge (org.), *The European Community and the Challenge of the Future*, Londres, Pinter, pp. 26-57 [1989].
- LOGAN, John e MOLOTCH, Harvey (1987), *Urban Fortunes: the political economy of place*, Berkeley, University of California Press.
- LOPES, José da Silva (1996), *A Economia Portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva.
- LOUGHLIN, Martin (1988), "Socialismo municipal num Estado unitário", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, pp. 163-185.
- MANTEGA, Guido e REGO, José Márcio (2000), "Desenvolvimento, subdesenvolvimento: breves registros sobre a teoria da dependência e considerações sobre «precursores»", in Documentos de Trabalho da *Rede Acadêmica de Ciência Econômica* da Universidade Federal do Rio de Janeiro [www.race.nuca.ie.ufrj.br/nuca-wp/papers/sep/mesa05/guido.doc]. Acedido em Outubro de 2003.

- MARRANA, Rui Miguel (1993), "A Política Regional na perspectiva da teoria da integração" *in Política Regional e Cooperação Política na Europa*, Braga, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, pp. 38-69.
- MARTINS, Mário R. (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto, Edições Asa.
- MARTINS, Moisés de Lemos (1990), *O Olho de Deus no Discurso Salazarista*, Porto, Afrontamento.
- MARTINS, Moisés de Lemos (1996), *Para uma Inversa Navegação – O discurso da identidade*, Porto, Afrontamento.
- MARX, Karl (1968), *Le Capital – Livre I*, Paris, Garnier-Flammarion (tradução de J. Roy, revista por Marx em 1875, do texto original de 1859).
- MERTON, Robert K. (1949), *Social Theory and Social Structure*, Nova Iorque, Free Press.
- MILLS, Sara (1997), *Discourse*, Londres, Routledge.
- MOLOTCH, Harvey (1976), "The city as growth machine", in *American Journal of Sociology*, 82 (2), pp. 309-355.
- MONTEIRO, Nuno G. *et al.* (1996), "Os poderes locais no Antigo Regime" *in* César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 19-175.
- MOREY, Miguel (1991), "Introducción: La cuestión del método", in *Michel Foucault – Tecnologías del yo y otros textos afines*, Barcelona, Paidós, pp. 9-44 [1990].
- MORIN, Edgar e KERN, Anne-Brigitte (1993), *Terra-Pátria*, Lisboa, Piaget.
- MOUFFE, Chantal (1996), *O Regresso do Político*, Lisboa, Gradiva [1993].
- MOUFFE, Chantal (2000), *The Democratic Paradox*, Londres, Verso.
- MOURITZEN, Poul Erik (1989), "City Size and Citizens' Satisfaction: two competing theories revisited", in *European Journal of Political Research*, nº 17, pp. 661-688.
- MOZZICAFREDDO, Juan (1993), "Estratégias políticas de desenvolvimento local" *in* M. da Silva e Costa e J. Pinheiro Neves (Coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Afrontamento, pp 79-102.
- MOZZICAFREDDO, Juan, GUERRA, Isabel, FERNANDES, Margarida A. e QUINTELA, João (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher.
- MURRAY, Richard (1992), "Power in the city: patterns of political influence in Houston, Texas", *in* K. L. Tedin *et al.* (eds.), *Perspectives on American and Texas Politics*, Iowa, Kendall Hunt.
- MYRDAL, Gunnar (1972), *Against the Stream — Critical essays on economics*, Nova Iorque, Random House.
- NEVES, José Pinheiro e FELIZES, Joel (2002), "Playing by the rules in Portuguese local government: interpretations of the discourse of administrative leadership", in Peter Dahler-Larsen (org.), *Social Bonds to City Hall – How appointed managers enter, experience and leave their jobs in Western local government*, Odense, Odense University Press, pp. 76-88.
- NEWTON, Tim (1998), "Theorising subjectivity in organisations: the failure of Foucauldian studies?", in *Organisation Studies*, 19, pp. 415-457.
- OLIVEIRA, César (dir.) (1996a), "Anexos" *in* *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 535-591.

- OLIVEIRA, César (1996b), “Os municípios no liberalismo monárquico constitucional” in César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 179-241.
- OLIVEIRA, César (1996c), “O Estado Novo e os municípios corporativos” in César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 285-325.
- OUTHWAITE, William (1990), “Agency and structure”, in Jon Clark, Celia Modgil e Sohan Modgil (eds.), *Anthony Giddens – Consensus and controversy*, Londres, Falmer, pp. 63-72.
- PAGE, Edward e GOLDSMITH, Michael (1987), “Local government: functions, discretion and access” in Edward Page e Michael Goldsmith (Eds.), *Central and Local Government Relations*, Londres, Sage, pp. 1-11.
- PAIXÃO, José da Silva e CADILHA, Carlos A. F. (1993), *Legislação da Administração Local*, Coimbra, Almedina.
- PARKER, Martin (1995), “Critique in the name of what? Postmodernism and critical approaches to organizations”, in *Organization Studies*, 16 (4), pp. 553-564.
- PATTON, Paul (2000), *Deleuze and the Political*, Londres, Routledge.
- PENTLAND, Charles (1973), *International Theory and European Integration*, Londres, Faber and Faber.
- PEREIRA, José Pacheco (1997), *O Nome e a Coisa – Textos dos anos 80 e 90*, Lisboa, Editorial Notícias.
- PICKVANCE, Christopher (1995), “Marxist theories of urban politics” in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, pp. 253-275.
- PINTO, F. Cabral (1992), *Leituras de Habermas – Modernidade e emancipação*, Coimbra, Fora do Texto.
- PINTO, José Madureira (1985) “Questões de metodologia sociológica II”, em *Cadernos de Ciências Sociais*, 2, pp. 11-40.
- PINTO, José Madureira (1991) “Considerações sobre a produção social de identidade”, em *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32, pp. 217-231.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003*, Queluz, Mensagem.
- PORTAS, Nuno (1998), “Sobre alguns problemas da descentralização”, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, pp. 61-78.
- POTTER, Jonathan (1996), *Representing Reality – Discourse, rhetoric and social construction*, Londres, Sage.
- PREBISCH, Raúl (1982), “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, in Adolfo Gurrieri (org.), *La obra de Prebisch en la Cepal*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 99-155.
- PUTNAM, Robert (1993), *Making Democracy Work – Civic traditions in modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- PUTNAM, Robert (1995), “Bowling alone: America’s declining social capital”, in *Journal of Democracy*, vol. 6 (1), pp. 65-78.
- REED, Michael (1998), “Organization analysis as discourse analysis: a critique”, in D. Grant *et al.* (eds.), *Discourse and Organization*, Londres, Sage, pp. 193-213.



- REIS, José (1992), *Os espaços da indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Porto, Afrontamento.
- REIS, José (1994), “O desenvolvimento local é possível?”, in M. B. Moreira (org.), *O desenvolvimento local é possível?*, Lisboa, Sociedade Portuguesa de Estudos Rurais, pp. 3-16.
- REIS, Romeu C. (1996), “Os fundos estruturais em Portugal. Impactes no desenvolvimento e no território” in César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 402-433.
- RENGGER, Nicholas J. (1995), *Political Theory, Modernity and Postmodernity*, Oxford, Blackwell.
- ROCHA, Isabel (coord.) (1995), *Tratado da União Europeia — CE - actualizado; CECA - actualizado; CEEA - actualizado; Acto Único*, Porto, Porto Editora.
- RORTY, Richard (1988), *A Filosofia e o Espelho da Natureza*, Lisboa, Dom Quixote [1979].
- ROSAS, Fernando (1993), “O Estado Novo (1926-1974)”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal - Sétimo Volume*, Lisboa, Círculo de Leitores.
- ROSTOW, Walt W. (1964), *Etapas do Desenvolvimento Económico*, Rio de Janeiro, Zahar Editores [1960].
- RUIVO, Fernando (1993), “Estado e poder relacional: a intervenção informal dos governos locais em Portugal” in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um Retrato Singular*, Porto, Afrontamento, pp. 407-437.
- RUIVO, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico – O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*, Porto, Afrontamento.
- RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana (1988), “Seis questões pelo poder local” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 25/26, pp. 7-20.
- RUSS, Jacqueline (1994), *Les Théories du Pouvoir*, Paris, Librairie Générale Française (Le livre de poche).
- SÁ, Luís (1978), “O estado, o plano e as finanças locais”, in *Economia – Questões económicas e sociais*, nº 16 (antiga publicação das Edições Avante dirigida por Carlos Carvalhas), pp. 5-13.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1985), “Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português” in *Análise Social*, XXI, 87-88-89, pp. 869-901.
- SANTOS, B. Sousa (1993), “O Estado, as relações sociais e o bem-estar social na periferia: o caso português”, in B. S. Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto, Afrontamento, pp. 17-56.
- SANTOS, B. Sousa (1995), *Pela Mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento [1994].
- SANTOS, José António (1995), *As Freguesias – História e actualidade*, Oeiras, Celta.
- SAUNDERS, Peter (1988), *Social Theory and the Urban Question*, Londres, Hutchinson.
- SAVITCH, Hank V. e THOMAS, John C. (eds.) (1991), *Big City Politics in Transition*, Newbury Park (Califórnia), Sage.
- SCHMITTER, Philippe (1992), “A Comunidade Europeia: uma nova forma de dominação política”, in *Análise Social*, vol. XXVII, nº 118-119, pp. 739-772.
- SEN, Amartya (2003), *O Desenvolvimento como Liberdade*, Lisboa, Gradiva [1999].

- SHAW, Jo (1998), "Constitutional settlements and the citizen after Amsterdam" in K. Neunreither e A. Wiener (eds.), *European Integration After Amsterdam: institutional dynamics and prospects for democracy*, Oxford, Oxford University Press, pp. 290-317.
- SILVA, A. Martins da (1993), "A vitória definitiva do liberalismo e a instabilidade constitucional: cartismo, setembrismo e cabralismo", in José Mattoso (dir.), *História de Portugal - Quinto Volume: o Liberalismo*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 89-105.
- SILVA, Ana C. Nogueira (1998), "Política e espaço no Antigo Regime – O mosaico dos poderes" in *História*, nº 7, pp. 34-43.
- SILVA, Carlos Nunes (1996), "O financiamento dos municípios", in César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 433-462.
- SILVA, Manuel Carlos (1998), *Resistir e Adaptar-se – Constrangimentos e estratégias camponesas no Noroeste de Portugal*, Porto, Afrontamento.
- SILVANO, Filomena (1997), *Territórios da Identidade: representações do espaço em Guimarães, Vizela e Santa Eulália*, Oeiras, Celta.
- SILVEIRA, Luís Espinha (1998), "Sistema administrativo contemporâneo – Evolução nacional e diversidade" in *História*, nº 7, pp. 44-53.
- SINGER, Hans (1950), "The distribution of gains between borrowing and investing countries", in *American Economic Review*, vol. 40, pp. 473-485.
- SKOCPOL, Theda (1996), "Unravelling from above", in *The American Prospect*, 25, pp. 20-25.
- SOUSA, P. Silveira e (1996), "Caciquismo e poder local na literatura sob o Estado Novo", in César Oliveira (dir.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 325-341.
- SPENCE, Ralph E. (1993), "Italy", in J. A. Chandler (ed.), *Local Government in Liberal Democracies*, Londres, Routledge, pp. 73-98.
- SPICER, André e FLEMING, Peter (2001), "Making constructivism critical: structure, text and contestation" (Comunicação apresentada na *Critical Management Studies Conference*, Manchester). In [<http://www.mngt.waikato.ac.nz/Research/ejrot/cmsconference/2001/Papers/ConstructionKnowledge/spicerfleming.pdf>]. Acedido em Dezembro de 2001.
- STONE, Clarence (1989), *Regime Politics: governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- STOKER, Gerry (1991), *The Politics of Local Government*, Londres, Macmillan [1988].
- STOKER, Gerry (1995), "Regime theory and urban politics" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, pp. 54-71.
- SVARA, James H. (1990), *Official Leadership in the City: patterns of conflict and cooperation*, Oxford, Oxford University Press.
- TINDEMANS, Leo (1976), "L'Union européenne – Rapport de M. Leo Tindemans, premier ministre de Belgique, au Conseil européen", Boletim das Comunidades Europeias, Suplemento 1/ 76. Consultado em 2004 em [[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/emu\\_history/documentation/chapter8/19751229fr037repleotindemans.pdf](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19751229fr037repleotindemans.pdf)].
- TORFING, Jacob (1999), *New Theories of Discourse – Laclau, Mouffe and Zizek*, Oxford, Blackwell.

- TREMONTI, Giulio e VITALETTI, Giuseppe (1994), *Il Federalismo Fiscale: autonomia municipale e solidarietà sociale*, Bari, Laterza.
- TSAKALOYANNIS, Panos (1992), “The development of political union and of a common foreign and security policy in the European Community” in Mario Telò (org.), *Vers une Nouvelle Europe?*, Bruxelles, Ed. Université de Bruxelles, pp. 227-238.
- TSOUKALIS, Loukas (1992), *The New European Economy – The politics and economics of integration*, Nova Iorque, Oxford University Press [1991].
- VALA, Jorge (1986a), “A análise de conteúdo”, in A. Santos Silva e J. Madureira Pinto (orgs.), *Metodologia das Ciências Sociais*, Porto, Afrontamento, pp. 101-126.
- VALA, Jorge (1986b), “Sobre as representações sociais – Para uma epistemologia do senso comum”, em *Cadernos de Ciências Sociais*, nº 4, pp. 5-28.
- VARGUES, Isabel N. (1993), “O processo de formação do primeiro movimento liberal: a revolução de 1820”, in José Mattoso (dir.), *História de Portugal - Quinto Volume: o Liberalismo*, Lisboa, Círculo de Leitores, pp. 45-87.
- VEIGA, Linda G. e VEIGA, Francisco J. (2004), “Ciclos, ideologia e eleitoralismo”, in *Economia Pura*, nº 65 (Julho-Agosto), pp. 28-31.
- VILAÇA, José Luís e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Tratado de Amesterdão* (1998), Coimbra, Almedina [1997].
- WALLERSTEIN, Immanuel (1990), *O Sistema Mundial Moderno*, Porto, Afrontamento [1974].
- WARNER, Mildred (1999), “Social capital construction and the role of the local state”, em *Rural Sociology*, 64 (3), pp. 373-393.
- WEBER, Max (1979), *O Político e o Cientista*, Lisboa, Presença [1919].
- WESSELS, Wolfgang (1992), “The EC and the new European architecture – The European Union as trustee for a (pan-) European weal” in Mario Telò (org.), *Vers une Nouvelle Europe?*, Bruxelles, Ed. Université de Bruxelles, pp. 35-48.
- WOOD, Linda A. e KROGER, Rolf O. (2000), *Doing Discourse Analysis*, Thousand Oaks, Sage.
- WORMS, Jean-Pierre (1966), “Le Préfet et ses notables”, in *Sociologie du Travail*, 3.
- YATES, Douglas (1977), *The Ungovernable City: the politics of urban problems and policy making*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press.
- ZIZEK, Slavoj (1990), “Beyond discourse analysis”, in E. Laclau (ed.), *New Reflections on the Revolution of Our Time*, Londres, Verso, pp. 249-260.
- ZIZEK, Slavoj (1996), “Fantasy as a political category: a Lacanian approach”, in *Journal for the Psychoanalysis of Culture and Society*, 77, pp. 77-84.
- ZOLO, Danilo (1992), *Democracy and Complexity*, Cambridge, Polity Press.
- ZUKIN, Sharon (1993), *Landscapes of Power – From Detroit to Disney World*, Berkeley/LA, University of California Press [1991].

### **Boletins Municipais citados**

CÂMARA MUNICIPAL DE CINFÃES

CÂMARA MUNICIPAL DE CELORICO DA BEIRA

CÂMARA MUNICIPAL DE MAFRA

CÂMARA MUNICIPAL DE ABRANTES

CÂMARA MUNICIPAL DE VIZELA

### **Publicações periódicas não científicas citadas**

BOLETIM MENSAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES. Acedido a partir de [<http://www.anmp.pt/anmp/bolet.html>].

JORNAL DIÁRIO DE NOTÍCIAS DA MADEIRA

JORNAL PÚBLICO

JORNAL TORREJANO (Torres Novas). Acedido a partir de [<http://www.jornaltorrejano.pt>].

JORNAL TERRAS DA BEIRA (Fundação Frei Pedro – Guarda). Acessível também a partir de [<http://www.terrasdabeira.com/>].

REVISTA O MUNICIPAL (Edição da Associação dos Técnicos Administrativos Municipais).

REVISTA SCIENCES HUMAINES (Auxerre): número 136, de Março de 2003; número especial de Março-Abril-Maio de 2004 (“Décider, Gérer, Réformer – Les voies de la gouvernance”).

REVISTA SULSTÍCIO (Associação de Municípios do Algarve). Acedido a partir de [<http://www.amal.pt/sulsticio/>].

REVISTA PERIFÉRICA (Vila Pouca de Aguiar – Grupo Desportivo e Cultural de Vilarelho). Acessível também a partir de [<http://www.periferica.org/index.html>].

SEMANÁRIO GAZETA DAS CALDAS (Caldas da Rainha – Coop. Editorial Caldense). Acedido a partir de [<http://www.gazetacaldas.com>].

### **Recursos exclusivamente electrónicos citados**

BLOGUE DE JÚLIO SANTOS (Ex-Presidente da Câmara Municipal de Celorico da Beira). Acedido em Março de 2004 a partir de [<http://juliosantos.blogs.sapo.pt/>].

EUROSTAT: PORTAL DA INTERNET DAS ESTATÍSTICAS DA UNIÃO EUROPEIA. Acedido a partir de [<http://epp.eurostat.cec.eu.int/>].

PORTAL ESPIGUEIRO (Central de Informações Regionais – Trás-os-Montes). Acesso a partir de [<http://www.espigueiro.pt/index.html>].

PORTAL DA INTERNET DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS PORTUGUESES. Acedido a partir de [<http://www.anmp.pt>].

SISTEMA DE BLOGUES DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (Assembleia da República – Comissão Eventual para a Reforma do Sistema Político). Acedido em Dezembro de 2003 a partir de: [<http://blogs.parlamento.pt/REPUBLICADIGITAL/default.aspx>].

## Índice de autores citados

- Abélès, Marc, 44  
Almeida, J. Ferreira, 22, 37, 72  
Amin, Samir, 94  
Anderson, Benedict, 67  
Ansart, Pierre, 58, 59  
Arendt, Hannah, 64  
Ashford, Douglas, 40, 41, 42  
Austin, John Langshaw, 20, 81
- Bagnasco, Arnaldo, 149  
Baleiras, Rui e Costa, José, 136  
Banks, Michael, 181  
Baptista, Maria Manuel, 177  
Batley, Richard, 8  
Becquart-Leclercq, Jeanne, 50, 259  
Blommaert, Jan, 85  
Bonazzi, Renzo, 154  
Bontempi, Marco, 150  
Bourdieu, Pierre, 104, 247  
Burgin, Victor, 284  
Butler, Judith, 80, 81
- Canotilho, J. J. Gomes, 116  
Capela, José Viriato, 112, 207, 271  
Cardoso, Fernando Henrique, 94  
Cavalcante, Luiz Ricardo, 102  
Certeau, Michel de, 30, 44, 80
- Chandler, James A., 8  
Chebel, Malek, 62
- Clark, Terry N., 49  
Clastres, Pierre, 39, 44  
Cordeiro, Edmundo, 38  
Costa, Manuel da Silva, 119, 159, 161, 180, 287  
Critchley, Simon, 24, 232  
Crozier, Michel, 58, 59, 62, 258, 259  
Cruz, Manuel Braga, 218
- Dahl, Robert A., 46, 47, 48, 49, 53, 141, 143  
Deleuze, Gilles, 44, 80  
Dente, Bruno, 148, 153  
Derrida, Jacques, 16, 20, 24, 70, 78, 87, 175, 176, 232, 266, 267  
Dewey, John, 19, 55
- Ely, John D., 64
- Ercole, Enrico, 161  
Évrard, Franck, 84
- Fairclough, Norman, 20, 58  
Faletto, Enzo, 94  
Faye, Jean-Pierre, 64  
Felizes, Joel, 34, 61, 90, 127, 139, 158, 161, 166, 171, 180, 207, 213, 253, 258, 261  
Fenet, Alain, 172, 173  
Fernandes, António Teixeira, 23, 31, 45, 67, 141, 225, 293  
Ferry, Jean-Marc, 178, 179  
Foucault, Michel, 16, 20, 33, 44, 45, 55, 56, 57, 58, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 129, 266  
Franco, António L. de Sousa, 191  
Frank, André Gunder, 94  
Furtado, Celso, 94
- Gadamer, Hans-Georg, 18  
Gamberucci, Maurizio, 139, 140, 166  
Geremek, Bronislaw, 194  
Giddens, Anthony, 95, 254, 262, 263, 264, 265, 266, 274  
Gil, José, 30  
Goldsmith, Michael, 40, 41, 42, 124, 157  
Gramsci, Antonio, 17, 32  
Grémion, Pierre, 40, 59, 259
- Habermas, Jürgen, 45, 57, 86, 129, 172, 173, 174, 175, 176, 178, 265  
Hacking, Ian, 268  
Hall, Stuart, 82  
Harding, Alan, 46, 47, 51  
Hassard, John, 57, 78  
Hay, Colin, 266  
Heidegger, Martin, 19  
Herculano, Alexandre, 27, 66  
Hesse, Joachim, 42, 151  
Hirschman, Albert, 92, 93, 94, 99, 108  
Howarth, David, 16, 17, 20, 21, 87, 235, 266, 273, 274  
Hunter, Floyd, 46, 47, 48
- Jardim, Alberto João, 250  
Jones, Bryan, 41  
Judge, David, 35, 36, 41, 47, 48, 49
- Keating, Michael, 41  
Klausen, Kurt K., 157  
Kuhn, Thomas S., 177

- Laclau, Ernesto**, 16, 17, 21, 28, 31, 32, 33, 45, 58, 65, 70, 87, 88, 89, 91, 108, 232, 233, 266, 285, 291  
**Lenine, Vladimir**, 94  
**Leontidou, Lila**, 140  
**Lévinas, Emmanuel**, 24  
**Lévi-Strauss, Claude**, 84  
**Linklater, Andrew**, 178  
**Lodge, Juliet**, 181, 200, 203  
**Logan, John**, 50, 51, 69  
**Loughlin, Martin**, 128  
**Lourenço, Eduardo**, 177, 179  
  
**Martins, Mário Rui**, 144, 145, 146, 151, 156  
**Martins, Moisés de Lemos**, 16, 31, 63, 64, 67, 120, 293  
**Marx, Karl**, 93  
**Mills, Sara**, 19  
**Molotch, Harvey**, 50, 51, 69  
**Monteiro, Nuno G.**, 116  
**Moore, Michael**, 103  
**Morey, Miguel**, 85  
**Morin, Edgar**, 98  
**Mouffe, Chantal**, 16, 17, 21, 31, 32, 33, 58, 70, 87, 88, 232, 233, 234, 266  
**Mouritzen, Poul Erik**, 159, 165  
**Mozzicafreddo, Juan**, 25, 128, 129, 130, 163  
**Murray, Richard**, 49  
**Myrdal, Gunnar**, 99, 100  
  
**Neves, José Pinheiro**, 34, 119, 120, 142, 158, 160, 161, 171, 180, 207, 213, 253, 258, 261, 287  
**Newton, Tim**, 79  
**Norval, Aletta**, 16  
  
**Oliveira, César**, 117, 121  
**Outhwaite, William**, 266  
  
**Page, Edward**, 40, 42  
**Pareto, Vilfredo**, 46  
**Parker, Martin**, 57, 78  
**Patton, Paul**, 80  
**Pentland, Charles**, 201, 205  
**Pereira, José Pacheco**, 232  
**Pickvance, Cristopher**, 43  
**Pinto, J. Madureira**, 22, 37, 61  
**Portas, Nuno**, 26  
**Potter, Jonathan**, 255  
**Prebisch, Raúl**, 97  
**Putnam, Robert**, 102, 103, 104, 105  
  
**Reed, Michael**, 78  
**Reis, José**, 104  
**Rorty, Richard**, 19, 87, 232  
**Rosas, Fernando**, 119  
**Rostow, Walt W.**, 92, 93  
**Ruivo, Fernando**, 26, 27, 28, 59, 74, 75, 119, 122, 128, 138, 139, 163, 167, 220, 241  
**Russ, Jacqueline**, 37, 38, 39, 42, 43, 46, 56, 58, 59  
  
**Sá, Luís**, 118  
**Santos, Boaventura de Sousa**, 84, 107, 111  
**Saunders, Peter**, 43  
**Savitch, Hank e Thomas, John**, 49  
**Schmitter, Philippe**, 173, 203, 204, 205  
**Sen, Amartya**, 101  
**Silva, A. Martins**, 115  
**Silva, Carlos Nunes**, 114, 157  
**Silva, Manuel Carlos**, 73, 90, 142  
**Silvano, Filomena**, 73  
**Silveira, Luís Espinha**, 114, 116, 123, 207  
**Singer, Hans**, 97  
**Skocpol, Theda**, 105  
**Soares, Mário**, 252  
**Sousa, P. Silveira**, 142  
**Spence, Ralph**, 153  
**Spicer, André e Fleming, Peter**, 79, 85  
**Stavrakakis, Yannis**, 16  
**Stoker, Gerry**, 8, 35, 41, 42, 43, 52, 53, 54  
**Stone, Clarence**, 52, 53, 54, 69  
**Svara, James H.**, 161  
  
**Thoenig, Jean-Claude**, 59, 259  
**Torfin, Jacob**, 16, 70, 266  
**Tsoukalis, Loukas**, 182, 183, 186, 187  
  
**Vala, Jorge**, 18  
**Vargues, I. Nobre**, 115  
**Veiga, Linda e Veiga, Francisco**, 136  
**Veneza, Ana**, 26  
  
**Wacquant, Loïc**, 104, 105  
**Wallerstein, Immanuel**, 107  
**Warner, Mildred**, 104, 105  
**Weber, Max**, 22, 45, 129  
**Wessels, Wolfgang**, 174  
**Wittgenstein, Ludwig**, 17, 19, 265  
**Wood, Linda e Kroger, Rolf**, 18  
**Worms, Jean-Pierre**, 59, 259

Yates, Douglas, 49

Zizek, Slavoj, 78, 87

Zolo, Danilo, 141

Zukin, Sharon, 74