

# Porque é tão difícil associar território e “projecto” em Portugal?

Daniel Francisco  
CES/FEUC

Universidade de Coimbra

## **Porque é tão difícil associar território e “projecto” em Portugal?**

Quem se dedique a estudos sobre a dimensão “local” da política tem hoje ao seu dispor um estimulante conjunto de ferramentas conceptuais. Noções como as de “redes políticas” (policy networks), “troca política”, “governância” ou “actor colectivo”, mesmo não tendo originalmente por referência a realidade local, são agora acompanhadas à saciedade do adjectivo “territorial”. A ideia é dar conta das evoluções recentes da acção pública e da presença dos territórios nesse processo.

Este acervo teórico atesta, antes de mais, a tendência para a progressiva definição e coordenação das políticas a nível local. Dos escalões do “terreno” se espera o renascimento da acção pública. Com a expectativa, manifesta, de que ela possa decorrer cada vez mais de partilhas de saber e de recursos materiais, sinergias políticas e formas diversas de envolvimento dos diversos poderes, grupos e valores sociais nos territórios. À tentativa de renovar a legitimidade e a eficácia da actividade política sucede uma resposta pelo imperativo da “proximidade”, a requerer o tratamento descentralizado dos problemas comuns. Supostamente, o território, mais do que o aparelho do Estado ou os “sectores”, torna-se o lugar de abordagem dos desafios colectivos, nele confluindo os esforços para o

seu prosseguimento. O território, mais até do que o “local”, impõe-se como o quadro pertinente da acção pública.

Na Europa, a territorialização das funções do Estado — e do poder, em geral —, passou por sucessivas fases de descentralização nas administrações públicas. Tratou-se de um movimento não homogéneo, é certo, dependente das idiossincrasias institucionais e culturais de cada país. No entanto, por todo o lado onde ocorreu inspirou ou fortaleceu modos de agregação dos interesses, opções de desenvolvimento e sentidos colectivos de acção a “partir de baixo”.

Nos anos recentes, devido a razões que vão desde as falhas na capacidade governativa (Mayntz, 1993) até às doutrinas neo-liberais da administração (*o new public management*), passando pela valorização do papel das elites periféricas nos sistemas nacionais e as injunções programáticas da construção europeia<sup>1</sup>, temos visto a tendência para a territorialização das políticas públicas acentuar-se e ganhar com novas expressões.

### **O tratamento sociológico dos poderes locais**

Durante muito tempo, a apreensão do “local” na sociologia manteve-se próxima de preceitos nascidos ainda do século XIX. A ênfase era colocada na acção modernizadora da administração central. Ente racional e esclarecido (“inteligência” da sociedade, para Durkheim), o Estado aparecia como o promotor do bem comum contra uma periferia repleta de elites retrógradas e atávicas, a quem se imputava a ignorância, as injustiças e a inércia que se tratava de combater. Por todo o lado, a transformação social foi concebida contra os corporativismos locais e os feudos provinciais. A ideia dominante preconizava que o Estado, empenhado numa *missão civilizadora*, tinha abatido as barreiras do “barbarismo local” (Tilly, cit. por Agnew, 1987: 3).

O retrato mais completo do Estado civilizador encontra-se nas teorias da modernização, no seio do clássico paradigma centro/periferia. Associado ao sistema de valores, institucional e de acção na sociedade, o centro é nesta perspectiva considerado “fundamental e irreduzível” (Shills, 1992: 53). Depositário da autoridade subtraída aos outros corpos sociais (famílias, corporações, entidades políticas e religiosas tradicionais),

---

<sup>1</sup>Tomemos como exemplo princípios como a “subsidiariedade”, “partenariado” ou “adicionalidade”, no bojo da política regional

terá por missão construir uma nova identidade para os indivíduos e desenvolver o território nacional. Utilizando o direito como veículo privilegiado,<sup>2</sup> leva os códigos políticos, culturais e económicos da modernidade a todo o lado. Com as agências nacionais (administrativas, educativas, militares) e as elites schumpeterianas da economia a liderá-lo, faz com que progresso chegue a uma periferia subdesenvolvida, desordenada e suspensa dos impulsos centrais para aceder ao futuro.

Os anos setenta, com a recessão económica e o esgotamento do modo de regulação fordista, obrigaram à revisão de tais pressupostos. As diversas crises que abalaram os Estados-nação no seio do “capitalismo tardio” (Habermas, 1975) viriam a impor uma autêntica mudança de paradigma.

Um dos avanços mais importantes referiu-se ao entendimento acerca da “periferia”. Ao contrário do adquirido, deixou de haver condições para encarar o relacionamento centro/periferia numa perspectiva estritamente sistémica e normativa, vindo na periferia a parte submissa de um todo cuja influência se exercesse na via única do *top-down*. O cenário era o da degradação das condições que permitiam ao Estado o ordenamento hierárquico e coerente do espaço (social e geográfico). Até aí, aquele podia gerir a periferia apoiado numa economia industrial em expansão, também ela de arquitectura concentrada, e na colaboração de intermediários com monopólios de representação a nível nacional ou sectorial (partidos, sindicatos, associações patronais, igrejas). A partir dessa altura, todavia, as políticas macroeconómicas e de ordenamento do território definidas ao centro seriam substituídas pelo apelo às capacidades endógenas dos territórios para assegurar o seu próprio desenvolvimento. O paradigma do desenvolvimento local tomava o lugar da planificação centralizada.

Expectativa crescente passou a recair sobre os actores e as colectividades a nível territorial. A periferia, mau grado a condição subalterna ou anárquica exposta na teoria<sup>3</sup>, foi dignificada com a assumpção do seu papel dinâmico e criativo. As suas “capacidades de

---

<sup>2</sup> Linguagem por excelência do Estado, expressão duma razão “transcendente e imanente”, cuja justeza ninguém contestará, o direito moderno “était doté d’une puissance normative intrinsèque : parole puissante, il bénéficiait d’un capital d’autorité qui lui permettait d’obtenir l’obéissance et d’emporter l’adhésion des assujettis ; son bien-fondé ne faisait pas question, ne souffrait pas la moindre discussion. Foncièrement marqué par l’unilatéralité, le droit apparaissait comme l’expression d’un ordre hétéronome, auquel il était non seulement impossible de se soustraire, mais encore nécessaire et juste de se soumettre » (Chevallier, 2004: 123)

<sup>3</sup> Que a via essencialmente como resistência ao centro ou receptáculo passivo das suas injunções.

aprendizagem” ganharam relevo, à medida que começavam a configurar-se, nos territórios e para além das iniciativas do “centro”, normas de acção constitutivas de verdadeiras políticas locais.

Na verdade, a relação mantida pela periferia com o centro terá sido sempre dialéctica e não de dependência exclusiva (Chevallier, 1978). Estudos mostraram que, mormente em sociedades liberais, se gera sempre um circuito de trocas entre as instâncias centrais e as periféricas, nos domínios societal como territorial. Nessa interacção, o centro é obrigado a incorporar a energia e o dinamismo periféricos, para sobrevivência do próprio sistema político. A periferia, por seu lado, aprende a exprimir a suas posições, mesmo que contestatárias ou subversivas, nos códigos instituídos para o efeito. Converte-se assim em peça fundamental da organização colectiva. Tal leva-a, não raro, a ser o universo de onde partem as ideias, as práticas e os projectos que renovam as instituições.

A existência dum mecanismo de “regulação cruzada”, de “vai-e-vem,” entre o centro e a periferia, no interior do sistema político-administrativo, foi estipulada<sup>4</sup>. A sociologia da administração, a partir dos anos sessenta, foi a grande construtora deste modelo. Fê-lo ao colocar os actores e os traços relacionais que eles imprimem ao modelo centro/periferia debaixo dos reflectores, lançando os tópicos da regulação cruzada. Tornava-se evidente que o “activismo” das dinâmicas periféricas era vital para compreender os modos de fazer a política, fortemente estruturada a partir de lógicas inter-pessoais instaladas no âmago do universo centro/periferia. A ideia é que entre centro e periferia se processam trocas de recursos, arranjos negociais e cumplicidades que servem para os representantes de ambos contactar e ajustar mutuamente. As “regulações cruzadas”, os “poderes periféricos” ou a negociação das normas (Worms, 1966; Grémion, 1976) encontravam-se no centro de sistemas de acção que ligavam as administrações centrais às periféricas, com notáveis locais e agentes do Estado imbricados. Interdependências políticas e pessoais estabeleciam-se do topo da administração aos confins territoriais, suplantando ilusórias dicotomias centro/periferia (Ruivo, 2000).

### **Actores e Políticas Públicas — o advento da “governância”**

---

<sup>4</sup> Admitindo embora que a consistência dos dois pólos e, conseqüentemente, a intensidade e a qualidade das trocas sejam variáveis: “il y a plusieurs types possibles de structuration centre/périphérie, qui donnent au système politique une capacité d’action et d’emprise sociale fort inégales” (Chevallier, op. cit.,: 62).

As análises referidas deram relevo à estratégia dos actores e aos canais utilizados para a aplicação territorial dos dispositivos centrais. Puseram a nu as relações de troca (entre autoridades do Estado e figuras locais) com que se viabilizava a penetração à periferia da norma estatal. Igualmente, o tipo de cultura que esse intercâmbio carreava para dentro do sistema político-administrativo. O quadro era ainda o de uma forte centralização, curiosamente propícia a determinadas formas de poder local e à “domesticação” do jacobinismo (Grémion, op. cit.). Da legitimação recíproca entre representantes do Estado e notáveis locais nascia um entendimento (um “entre nós”, tácito e rotineiro, com lógicas de arranjo ocultas), a partir do qual as figuras locais acabavam muitas vezes a manipular o aparelho administrativo — com a colaboração interessada, aliás, dos actores centrais. Mediadores entre o Estado e a sociedade civil, os eleitos locais apareciam como os principais garantes do centralismo do Estado. A prática que os caracterizava era a de “investidores políticos” (Lacam, 1988), que tentam maximizar os seus recursos pela exploração todos os sítios de poder do centro à periferia (Tarrow, 1977). No final, nem centro, nem periferia impunham a sua lógica de forma pura, tão negociado se apresentava o jogo à volta das regras, procedimentos e instituições com que o centro penetrava o território.

#### *Da “regulação cruzada” à governância*

Este modelo de interacção, particularmente visível em países como a França e a Itália, teve o condão de demonstrar, desde logo, que a implantação territorial das políticas públicas não estava confinada a um quadro formal, jurídico e financeiro, que lhe presidisse de forma rigorosa. A obrigação de negociar procedimentos e conteúdos com os autarcas, fazendo com eles “arranjos” para viabilizar as medidas tomadas a nível central, introduzia na relação Estado-território elementos outros que os da simples mecânica institucional.

Tratava-se, no entanto, de uma situação embrionária, destinada a conhecer avanços consideráveis nas décadas seguintes. O quadro de actores que a “regulação cruzada” evidenciava no universo das políticas públicas e trocas centro/periferia era ainda incipiente. Com o passar do tempo, um espectro crescente de factores, agentes e racionalidades irá colonizar esses domínios, superlotando-os. O Estado acabará perdendo, em definitivo, o

papel de autoridade única para assumir o de iniciador — ou animador (Donzelot; Estèbe, 1994) — das redes e parceiros relevantes para o desempenho das funções públicas (Leca, 1996; Kohler-Koch; Eising, 1999). Submetido à descentralização e à construção europeia, ver-se-á a coabitar com múltiplos círculos de autoridade e interesses que o atravessam e disseminam na sociedade várias instâncias produtoras de políticas públicas. Ao espaço supostamente integrado do Estado substitui-se uma “poliarquia institucional marcada pela confrontação de poderes heterogéneos, pouco previsíveis e dificilmente hierarquizáveis”. A arena política “desdiferencia-se ante a pressão e a multiplicação de grupos de interesse diversos, cuja acção interfere com a dos responsáveis políticos, a ponto de quebrar o seu monopólio de representação e de argumentação (Duran e Thoenig, 1996: 580).

A ideia de governância, propulsionada pela viragem neo-liberal dos anos oitenta (Jobert, 1994), emerge então. A tónica é o fim do monopólio dos actores governamentais nos processos de decisão pública. Também a substituição das práticas hierárquicas de governo por modos de organização mais horizontais, cooperantes e consensuais (entre o público e o privado, mormente), onde a noção de “rede” é fundamental (cf. Le Galès e Thatcher, 1995). Para a governância, “as fronteiras e as responsabilidades são fluídas entre as questões sociais e económicas, em sistemas que implicam o sector privado e mais particularmente grupos sociais activos. Nas relações de governância, nenhuma organização tem completa autonomia. Mesmo que uma instituição queira impor um certo controlo, depende da intervenção de outros actores” (Biarez, 1999: 45). A estrutura do poder é formada por dispositivos aparatosos, onde ninguém tem todo o poder, mas todos alguma parcela dele<sup>5</sup>. Quer dizer, a acção pública desenrola-se num sistema organizacional que está longe do grau de coerência e acabamento que atribuíamos à máquina governamental. A actuação objectiva, linear e instrumental do Estado é diluída pelo jogo de actores — públicos, privados e associativos — que a envolve a todos os níveis. A condicioná-la, lógicas, interesses e poderes muito diversos, onde a fragmentação e o individualismo dos intervenientes, numa postura de “sócios-rivais” (Gaudin, 1999), imperam.

### **Governância e território**

---

<sup>5</sup> O que tende a tornar opacos os mecanismos de decisão e problemáticas as atribuições de responsabilidade.

Os jogos de actores e as estratégias cruzadas que interferem nas políticas públicas, apesar do carácter policêntrico, concorrencial e caótico que demonstram, tendem, ainda assim, a assumir uma certa coordenação em certos contextos. Em particular, nos meios territoriais, onde poderão ganhar coerência e propósitos unificadores. A *governância* tem sido, por isso, muito desenvolvida à escala local. Para muitos, é dos territórios que podemos esperar o renascimento de “sistemas de actores responsabilizáveis por doses substanciais das políticas públicas e pela fabricação de dispositivos comuns de gestão do colectivo” (Duran, 1999: 17). Dada a retracção — recomposição, talvez (Wright e Cassese, 1996) — do Estado face ao mercado e à complexidade social, espaços intermédios como as cidades e as regiões oferecerão um patamar alternativo de integração, organização e regulação socio-política<sup>6</sup>. Circunstância que poderá levar mesmo à redefinição das identidades e à reconstrução dos sentidos colectivos das populações (Le Galés, 1998)<sup>7</sup>.

A sociologia não tem, por tudo isto, regateado a atenção no que toca aos contextos territoriais. Interessou-se, por exemplo, pelos “sistemas de acção concreta” neles presentes<sup>8</sup>, debruçando-se sobre as configurações locais de poder. Abriu também perspectivas a partir da “troca política territorializada” (Négrier, 1995), ou com estudos sobre as dinâmicas de liderança territorial, “regimes urbanos” (Stone, 1989), etc. Finalmente, o debate em torno da governância local (Stoker, 1999; 2000), da noção de “projecto urbano” (Pinson, 2002) ou dos “actores colectivos territoriais” (Le Galès, 2003), renovou muito o olhar sobre o exercício do poder e da cidadania a partir “de baixo”.

---

<sup>6</sup> Na óptica de Le Galès (1998), “se os Estados-nação na Europa (nomeadamente os mais antigos e centralizados como a França, a Grã-Bretanha, a Suécia ou Portugal), perderam uma parte da sua capacidade de regulação e estruturação da sociedade (ainda assim permanecem importantes), temos de nos interrogar sobre as novas linhas de estruturação, de recomposição do fenómeno político. Outros territórios que não os Estados-nação podem emergir como lugar de regulação social e política. Ora, os territórios infra-nacionais, nomeadamente as cidades e as regiões, apareceram como um dos níveis possíveis de regulação de interesses, de grupos e de instituições, mesmo que estes territórios não tenham as características do Estado-nação [...] Parece-nos que no jogo das recomposições entre Estado, mercado e sociedade civil, que se traduz nomeadamente na indefinição das fronteiras, a extensão da lógica do mercado, incluindo na esfera pública, conduz a uma procura de organização política e social a outros níveis que não o nacional, nomeadamente em certos territórios. O avanço do mercado conduziria, paradoxalmente, a uma forma de regresso do político, ou pelo menos da sua reestruturação em certas cidades e regiões europeias” ( pp. 230-31).

<sup>7</sup> Será nos territórios, especialmente urbanos, que ganharão forma grupos, organizações e interesses, públicos ou privados, de carácter local, capazes de produzir, nos casos bem sucedidos, estratégias colectivas de índole territorial, articuladas com a sua representação externa, em particular junto da União Europeia (cf. Jeffery, 1997).

<sup>8</sup> A noção de “sistemas de acção concreta” foi forjada no Centro de Sociologia das Organizações, onde se desenvolveram os contributos, entre outros, de Michel Crozier, Ehrard Friedberg, Jean-Pierre Worms, Pierre Grémion.

A ideia é que os avanços na descentralização e na construção europeia, juntando-se a lógicas territoriais também na economia ( Benko e Lipietz, 1994; Storper e Salais, 1997; Proulx, 1998, Pecquer, 2000), reforçaram as tramas de actores, lideranças e estratégias de base territorial, com as quais o Estado tem de lidar numa lógica de “ajustamentos mútuos”. Porque a acção pública passou a recorrer a procedimentos contratuais com sujeitos, grupos, instituições ou autoridades cientes da sua legitimidade, representando interesses, capacidades e visões dos problemas distintos, as análises têm privilegiado a matriz de recursos, valores e interesses que ligam estes participantes em novas configurações de poder. Do modelo da regulação cruzada transita-se para outro marcado pela institucionalização da acção colectiva a nível territorial. Onde o Estado, saliente-se, reencontra uma nova razão de ser instituindo e coordenando as capacidades de negociação dos múltiplos actores no terreno (Duran e Thoenig, op. cit.). Nesta lógica, os espaços locais, cidades ou regiões, verão o seu papel renovado, com a mobilização de outras figuras que não só os eleitos locais na mediação, definição e execução da acção pública. Designadamente, a chamada “sociedade civil”.

### **A irrupção do “projecto” e os seus pressupostos**

Uma certa noção de “bem comum como construção territorial” (Lascoumes; Le Bourhis, 1998) faz caminho. Tanto mais quanto a diferenciação dos palcos das políticas públicas apela a modos de gestão menos estandardizados e mais específicos a cada local. Para Lascoumes e Le Bourhis, será de “fóruns deliberativos estabilizados” que veremos brotar os dispositivos territoriais que enquadrarão a interacção no terreno, criando hábitos de trabalho em comum e permitindo a formulação de acordos colectivos entre os intervenientes em cada espaço. O importante é que os territórios segreguem quadros de acção que permitam ajustar os interesses concorrenciais no seu interior. Mesmo onde não haja uma estrutura formal ou objectivos precisos a envolver, à partida, as interacções.

Desta maneira, algo próximo de uma “construção social da realidade” preside à apreciação do poder no território. Lá onde o poder político e o seu exercício são parte fundamental dessa realidade, o local, que subjaz ao “mundo da vida quotidiana”, enquanto “fundador da relação do indivíduo com o mundo, mas igualmente da relação com o outro,



da construção comum do sentido que faz o laço social” (Bourdin, 2000: 28). A questão agora será: “como se faz a constituição dos conjuntos locais ?” (p. 29)

Para avaliar os universos locais, a ideia de “projecto” tem sido desenvolvida. A sua utilização deve-se, essencialmente, à leitura que ela proporciona acerca da qualidade dos sistemas relacionais postos em campo para a acção pública.

Quando se fala em projecto, pensa-se em “governância” territorial. Supõe-se que nos diferentes cenários de agregação dos actores (urbano ou regional) alguma capacidade de auto-governo existe. Na versão ideal-típica do “projecto urbano”, por exemplo, as cidades são vistas “como territórios políticos e sociais dotados da sua própria agenda, capacidade de acção, modos de regulação: territórios capazes de se representar como sociedades e actores colectivos agindo num contexto de competição territorial” (Pinson, 2002: 234). O pressuposto é o de que a institucionalização dos territórios obriga a uma nova relação entre actores e grupos no âmbito da acção pública, com novas regras e modalidades de interacção entre as instituições públicas e a sociedade.

Os projectos serão “operações de política urbana que articulam, de um lado, uma vertente prospectiva e identitária — a mobilização no quadro de uma reflexão colectiva, mais ou menos institucionalizada, em torno das vocações de uma cidade e das estratégias de desenvolvimento económico que as podem valorizar, contribuindo para o seu posicionamento internacional —, e, de outro lado, uma vertente operacional — uma ou mais grandes operações de transformação urbana e/ou económica, que mobilizem uma pluralidade de recursos e tipos de actores, feitas segundo métodos renovados, baseados nomeadamente no partenariado, na negociação dos objectivos e dos modos de implementação, na interacção entre as diferentes fases do projecto” (Pinson, op. cit.: 234).

O projecto é instrumento de afirmação das cidades. Cria a sua legitimidade face ao exterior. Ao mesmo tempo, serve para organizar de forma inovadora a acção colectiva no seu interior. Testa a efectiva devolução de poder aos territórios, a sua passagem do estatuto de objectos ao de sujeitos. Acima de tudo, afere a capacidade de cada contexto para produzir as suas próprias coligações de actores e a necessária solidariedade na construção de consensos operatórios à volta de uma visão partilhada dos interesses territoriais.

A riqueza da ideia de “projecto” é grande. Ele interroga a qualidade dos sistemas de actores territoriais na sua produção de acção conjunta e de um quadro comum de interpretação dos problemas. Na formulação que lhe é dada, a concretização do “projecto” passa por processos de interacção que reduzem a incerteza, através modos de aprendizagem, de produção colectiva de conhecimentos e de decisão sobre os fins a adoptar. Sendo que os melhores são os partilhados pelo maior número de actores.

De igual modo, é importante que as formas de cooperação e de legitimação entre os actores nas redes dos projectos não estejam dependentes ou centradas em instituições políticas, nem nos eleitos locais. Melhor será que emirjam de um trabalho colectivamente assumido de densificação das relações horizontais num contexto de intervenção pública, produzindo identidades de acção que instituem a cidade como espaço político *sui generis*.

O peso das instituições ou das trocas livres entre os actores (institucionalismo versus governância) não tem, contudo, de ser definido à partida. O “projecto” faz o inventário dos recursos relacionais, materiais e cognitivos locais, e aí as influências institucionais podem ser mais ou menos determinantes. A utilização do projecto como conceito avalia apenas em que medida aqueles recursos são activados na construção de lógicas de acção baseadas em interacções, aptas a configurar uma efectiva identidade territorial. O mesmo é dizer, à capacidade de agir em conjunto devem corresponder modos de regulação próprios, representações partilhadas do futuro, desafios e controvérsias reconhecidos pelos actores como importantes; uma certa harmonização cognitiva e a propensão à actuação concertada, conferidoras de um verdadeiro carácter de “sociedade”, de sistema cultural, espaço político, à cidade. Factor tão mais importante quanto a competição internacional dos territórios se joga na coesão dos seus sistemas de actores. Na sua habilidade para construir espaços de concertação, redes de mobilização e troca de informação, relações de confiança e consensos acima das divisões partidárias, distâncias hierárquicas ou interesses conflituais, instituindo uma efectiva comunidade actuante. A ultrapassagem dos funcionamentos exclusivamente políticos em favor de mobilizações sociais mais amplas, mergulhadas na sociedade civil e na edificação de consensos alargados, é decisiva. Só ela estabiliza jogos cooperativos entre os actores, levando-os a descobrir interesses comuns e sentimentos de pertença, a investir no diálogo e nas interdependências locais, nas regras de reciprocidade e na identidade partilhada,

territorializando as respectivas estratégias, mormente as económicas. Tudo aspectos que a instância política, por si só, não está em condições de assegurar, podendo mesmo prejudicar — “a instituição política revê assim o seu papel. Ela não é mais o actor central das mediações e dos processos de legitimação dos actores. A instituição de um território passa antes por processos de legitimação dos interesses e dos actores sociais entre si. Como dissemos, a instituição municipal descentra-se para se tornar um agente capaz de reduzir os custos de cooperação e de fixar o quadro territorial das interacções constituintes” (Pinson, op. cit.: 251).

A “governância”, associada a este tipo-ideal de “projecto de território”, implica, por conseguinte, das figuras no terreno a capacidade para obter recursos, partilhar ideias e elaborar consensos para trabalhar em conjunto. Contribui para debater até que ponto cada sociedade encontra nos seus espaços valores, energias e soluções de organização — articulando público, privado e associativo, agentes socioeconómicos e lideranças autárquicas — que permitam captar recursos e geri-los, atenuar conflitos e adoptar estratégias comuns para valorizar os quadros de vida de todos. Em que medida cada cidade ou região encontra nas suas instituições e actores representativos meios e vontades, quer dizer, competências formais, recursos materiais, predisposição mental, interesse prático e instrumentos operacionais para assumir colectivamente projectos modernizadores — de renovação urbana, transportes e mobilidade, ambientais, científicos, etc. Em coerência, requer-se que estes projectos aglutinem múltiplos intervenientes e sirvam a consciência de um destino colectivo mais ou menos sufragado pelos cidadãos. Porque a compreensão mais estimulante do “local” passa hoje, decididamente, pela sua construção como «espaço de concertação, de negociação, de projecto, cada vez mais desligado das suas inscrições territoriais, no sentido da geografia espacial e das questões de delimitação, para desaguar numa concepção do território como construção política fundada em interacções (...) O território é cada vez mais um "território projecto", construído pela cooperação de actores que fazem algo em comum. Se a construção do comum é a essência do político, os modos da sua fabricação estão assim a recompor-se. E esta recomposição afecta em conjunto os modos de governo e as formas de legitimação da acção pública. Governar já não é apenas ter competência (autoridade) sobre um território concebido com um espaço delimitado por fronteiras. Competência e soberania encontram-se desconectadas. A comunicação, a

interacção, a negociação entre actores do campo político e campos conexos, produz o território político como espaço legítimo da acção pública. Igualmente, noções como a proximidade, a eficácia, a participação, a cidadania, formam os novos materiais de um referencial político construído à volta do local. A *governance*, o contrato, o projecto, tornam-se os novos instrumentos de uma acção pública em recomposição » (Autès, 2001: 21-22).

### **Os sistemas locais em Portugal e os preceitos da “governância” territorial**

O caso português poderá ser avaliado à luz destes requisitos. Muito embora, sublinhe-se, continue a sentir-se entre nós a escassez de trabalhos sobre a relação entre o espaço e o poder, no que parece uma das consequências, mais uma, dos factores que têm vindo a produzir declarada “miséria” no território em Portugal (Reis, 2004).

Desde já, consideremos que a “governância territorial” em Portugal evolui dentro de práticas e representações de longa data, que determinam as suas possibilidades. Aquelas podem agrupar-se, por um lado, na ideia da centralização precoce, ilustrando o “paradigma da centralização contínua e interminável” (Monteiro, 1996: 22)<sup>9</sup>. Por outro lado, na presença da forte tradição municipal acoplada ao centralismo, com a sua cultura política muito própria. Em particular, os traços que levam a que já no século XVII se possa falar de “pequenos grupos solidamente estabelecidos e fechados, que detêm o mando por todo um território fragmentado. Entre as câmaras, não se encontram solidariedades horizontais, como mal as há verticais com o poder central. A cada grupo cabe administrar um espaço, sem atender aos interesses dos espaços confinantes, nem procurar a sua articulação” (Magalhães; Coelho, 1986: 52).

Entre outros, de extracção mais recente, a permanência destes factores tem vindo a sobrepor-se a hipotéticas evoluções do sistema político local. Designadamente, no sentido de uma nova articulação entre o exercício do poder, a cidadania e o desenvolvimento territorial, quer dizer, as mudanças que, entre nós, prefigurassem a passagem da “regulação

---

<sup>9</sup> Isso tem permitido a utilização dos “conceitos de Estado e de Nação num sentido quase contemporâneo para falar da história portuguesa desde os finais da Idade Média, e a imagem da atrofia de todos os poderes que não os da monarquia” (Monteiro, op. cit.).

cruzada” para a acção colectiva territorial (Duran e Thoenig, op. cit.), a aproximação entre “projecto” e território como acima a apresentámos. São alguns dos aspectos referentes a esse défice de modernização política que a seguir apresentaremos.

O sistema local em Portugal continua a assentar na ideia de que a captação de investimentos, privados ou públicos, junto da administração central ou através dela (fundos comunitários, por exemplo), deve estar no topo das prioridades. Daí que a eficácia do relacionamento com o Estado (nas esferas política, administrativa ou técnica) permaneça preocupação fundamental.

Sabe-se, todavia, que a captação desses investimentos se desdobra em várias modalidades de acção. As variáveis do "aqui" e do "ali", dos diferentes locais, das suas especificidades, dos seus agentes e hipotético protagonismo são decisivas. Porque "cada local tem uma determinada configuração sócio-cultural própria, a qual desagua numa também determinada cultura política e prática social própria aos seus actores mais destacados, num maior ou menor peso das sociedades locais e correspondentes elites, numa negociação da sua imagem e posicionamento, bem como, muito especialmente, numa também maior ou menor porosidade das instituições político-administrativas às suas procuras de cariz público (Ruivo, 1990: 75).

É certo que a crise financeira do Estado Central, após o 25 de Abril, conduziu a uma certa incapacidade da sua acção no terreno, levando à emergência de uma relativa capacidade de organização local (Reis, 1990: 64) — o que nos remete para um dos pressupostos centrais da ideia de “governância”<sup>10</sup>. De notar, contudo, desde logo, a recomposição em Portugal de um cenário político-institucional adverso a tais virtualidades. Na realidade, depois de 1974, a centralização "foi mesmo reforçada, mau grado alguns progressos isolados de descentralização" (Barreto, 1984: 194). Significa isto que a possível organização local recomeçou prontamente a posicionar-se sob a dependência do centro. Reconhecida por este, sem dúvida, mas sub-entendida, com o maniqueísmo e a desconfiança que sempre inspiram a centralização, como "irracionalidade periférica"<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Quando ela atribui aos actores no terreno dinâmicas e projectos que, cada vez mais, se autonomizam face ao Estado

<sup>11</sup> Tal como sublinha Grémion (1976: 155-156) para o caso francês, a racionalidade das decisões e dos comportamentos é um privilégio que só se concebe ao nível central. A vontade local apenas se pode exprimir como “irracionalidade”.

Livre iniciativas ou formas de organização colectiva das forças locais, em termos de acção pública, serão apenas “toleradas” pela "racionalidade central", nos limites de uma condescendência estatal atenta. A qualquer momento, a intervenção normalizadora da tutela administrativa poderia ocorrer. Tal decorre do paradigma de Poder Local com que funcionamos, cuja lógica é a da "administração local" napoleónica (dependência do centro) e não a de uma verdadeira autonomia inerente a um "governo local" (Mabileau *et al.*, 1987: 13).

Desta forma, apesar da sua exaltação como conquista democrática, os poderes locais acabaram por não beneficiar de legislação, nem do apoio material que, de forma consistente, os amparasse (Gaio, 1993: 32). A divisão de trabalho entre governo central e os governos locais favoreceu sempre o desempenho dos serviços pelo primeiro segmento do Estado. Embora as pressões ligadas ao processo revolucionário tenham conduzido a que certas bolsas de serviços fossem administradas com o concurso das entidades locais, tal não significava que elas fossem responsabilizadas por essa administração, ou mesmo que tivessem a possibilidade de a gerir. Apenas que o veículo da expressão das necessidades locais era constituído pelas autoridades locais.

### **Uma democracia de acessos**

Para gerir os constrangimentos, de diversa índole, à sua actuação, os agentes locais rapidamente põem em campo lógicas que se desdobram em múltiplas actuações, tanto ao nível local — na relação entre sociedade civil e Estado local — como ao da relação entre centro e periferia. É na base de tais lógicas que se manterá “em funcionamento algo que não tem vindo a deter condições estruturais para funcionar correctamente” (Ruivo; Francisco, 1998: 290).

A via privilegiada pelos autarcas para a captação de recursos e a resolução de problemas foi a dos contactos directos junto dos actores centrais. Para isso, contribui o facto de muitas das necessidades municipais assumirem conteúdos próprios consoante o local, sendo difícil uma sua reivindicação que não de ordem individual. Mas também o facto de o sistema político local favorecer a concentração do poder na figura do presidente

da Câmara, promovendo uma espécie *cesarismo* local<sup>12</sup>. O resultado foi a intensa pessoalização no exercício do poder local e a sua reprodução nas trocas entre centro e periferia. É a pessoalização que viabiliza a interpenetração entre o centro e os locais, tal como o faz entre o público e o privado, no que constitui um traço marcante da sociedade portuguesa.

O modelo de gestão autárquica dominante consolida o poder personalizado do Presidente da Câmara. O privilégio vai para as relações individualizadas na sua rede de informantes, a concentração e a autocentração do poder. Instituições ou opiniões de carácter mais público tendem a ser secundarizadas, não raro hostilizadas. A sedimentação deste tecido relacional, dominado pelas formas privadas de interacção, é tão mais forte quanto beneficia da assinalável longevidade política da maioria dos autarcas.

A consequência é a distanciação das elites autárquicas face à estrutura social e aos chamados "parceiros sociais". Também o esvaziamento das assembleias e órgãos consultivos eleitos, tornando a função presidencial fechada sobre si mesma e o grupo informal das lealdades presidenciais. Além disso, devido às funções de interlocutor privilegiado com o Estado e seus recursos, numa sociedade e economia cuja dependência face ao Estado a integração europeia veio reforçar — o papel da administração central como intermediária (*gatekeeper*) e preparadora do acesso aos fundos comunitários cristalizou dependências funcionais antigas —, o eleito local é, não só a pedra angular de qualquer “governância territorial”, mas um dos principais óbices à sua evolução. Não sem lembrar as palavras de D. Luís da Cunha, “um projecto vasto, ainda que útil e necessário, encontra sempre forte oposição naqueles que Sua Majestade consulta”.<sup>13</sup>

Torna-se por isso irrealista pensar que as dificuldades evidenciadas pela sociedade portuguesa na organização autónoma de interesses (Santos, 1987: 37) poderão ser superadas a partir da realidade local. Na verdade, tudo nesta parece convergir para uma "relativa ausência de dinâmica conjunta" (Mozzicafreddo *et al*, 1991: 146), correlativa da suposta cultura de passividade dos munícipes face à política local (Rocha, 1989). A função presidencial e a sua equipa instalam-se assim no cerne dos interesses, não tanto

---

<sup>12</sup> "Presidencialismo municipal" (Mozzicafreddo *et al*, 1991: 23), ou “monarquia local” (Dupoirier, 2001), como também já foi chamado.

<sup>13</sup> Cit. por José Cardoso Pires, em *Cartilha do Marialva*, ed. Círculo de Leitores, 2002, p. 13

estratégias,<sup>14</sup> orientadores dos processos locais de desenvolvimento. Contribuindo, à sua maneira, para esse traço maior da sociedade portuguesa que Santos (2003) caracteriza como a “ausência de projecto” (“feita-projecto-de-si-mesma”), bem como para a deriva localista de qualquer tentativa de reorganização da malha administrativa portuguesa. Os efeitos paralisantes sobre a regionalização podem contar-se entre os mais notórios (Francisco, 1996).

Na gestão da liderança local, a uma cultura política de favoritismo e elitismo corresponde a partidarização e a fraca circulação das elites.<sup>15</sup> A simultaneidade na ocupação da chefia autárquica e de outros cargos de relevo socioeconómico ou cultural, bem como a manutenção no poder através da acumulação sucessiva de mandatos, por vezes sob a égide de diferentes partidos, indicia não só uma fraca renovação das elites, como a instrumentalização dos partidos políticos por parte de alguns autarcas (Fernandes, 1993a: 21). As consequências na participação e democratização dos processos políticos serão naturalmente danosas.

O que se esboça, em síntese, é um modelo de acção alicerçado no eleito local e organizado em função de interacções preferenciais com actores específicos, interesses privilegiados e afinidades electivas, onde a clientela político-partidária assume lugar de destaque, eventualmente contra alguns interesses das populações (Branco, 1987: 66; Fernandes, 1993a: 12).

### **O discurso e a identidade local na construção das lideranças**

É sabido que a configuração das identidades evidencia sempre uma dupla vertente, de identificação e identização (Pinto, 1991: 218-19).<sup>16</sup> No que à liderança local diz respeito, o enraizamento do edil na comunidade é decisivo nos processos de identificação

---

<sup>14</sup> O Poder Local viverá num “vazio estratégico”, que o torna vulnerável às pressões avulsas dos empresários locais e lhe retira muitas vezes alcance à intervenção na esfera económica (Mozzicafreddo *et al.*, 1991: 112).

<sup>15</sup> A tendência dominante em Portugal será para “a acumulação de cargos, ainda que se manifestem em algumas regiões desenvolvimentos diferentes. As elites autárquica e política das comunidades locais adquirem experiência e alargam a rede das suas relações e, desse modo, criam as bases da sua perpetuação” (Fernandes, 1993a: 20).

<sup>16</sup> O processo de identificação promove a integração dos actores em conjuntos mais vastos, tidos como referência ou pertença, ao passo que o processo de identização os leva a diferenciar-se e a autonomizar-se face a outros, traçando fronteiras mais ou menos rígidas a seu respeito. As identidades são, assim, construções com e contra, efectuadas por integração e diferenciação, inclusão e exclusão, alimentando-se sempre de alteridades, reais ou figuradas (Pinto, *op.cit.*).



que se promovem. O desempenho de cargos directivos no tecido associativo local, meio de socialização e participação em projectos criadores de memória colectiva (Fernandes, 1993a: 27), a manipulação de símbolos da história e tradição locais, ou ainda a participação espectacularizada em momentos de promoção identitária, tecem o imbricamento do actor político no território e sua identidade colectiva (Agnew, 1987: 34). Nas práticas através das quais estes factos se constituem, contam-se por vezes um acentuado populismo e fenómenos de "carnavalização da política" (Santos, 1994: 62)<sup>17</sup>.

No que toca aos processos de identização, os mais recorrentes têm a forma de uma oposição declarada ao centralismo da administração pública "lisboeta", responsabilizada pela privação, usurpação ou devastação com que a periferia se enuncia — o discurso da interioridade é exemplo (Martins, 1996: 34; 42). Ou então assumem o cariz mais velado da colisão de interesses com os espaços vizinhos, em cuja companhia se está na concorrência por recursos escassos. Esta última vertente terá feição essencialmente no círculo íntimo das elites locais, mas será alimentada pelas lógicas do relacionamento com a administração central, que tolera e até promove, além da atomização negocial, a ideia de que os benefícios conseguidos por determinado município podem sê-lo a expensas dos seus pares ou vizinhos.<sup>18</sup>

Além disso, a activação de redes relacionais para a atracção de recursos é algo de que nem todos os Presidentes de Câmara dispõem em igual medida. O processo de negociação dentro de um sistema desigual conduz a respostas e concretizações desiguais e, logo, a concelhos muito desigualmente compensados em equipamentos colectivos e mais-valias diversas.

As dificuldades do associativismo inter-municipal, que parece funcionar apenas quando se trata de entendimentos pontuais para objectivos pouco ambiciosos ou finalidades político-partidárias de pressão (Portas, 1988: 64), não podem pois ser unicamente atribuídas ao sermos uma "democracia jovem", às diferenças de filiação política dos autarcas ou à

---

<sup>17</sup> O importante é que a pessoa do líder se inscreva no universo das identidades locais e nele se torne uma referência obrigatória, sem que forçosamente os padrões de actuação evidenciados para esse efeito correspondam a "orientações operacionais da acção política e [se] convertam em práticas políticas coerentes e duradouras" (Santos, op. cit: 62).

<sup>18</sup>Portas (1988: 68) referia-se a esta situação como sendo "a pior das possíveis. Fala-se como se se tivesse uma autonomia que se não exerce e mendiga-se, pagam-se lobbies ou procura-se ser mais esperto que o vizinho para obter mais. Do lado do Governo, mexem-se os cordéis que interessa, apoia-se quem se prefere ou quem se mexe antes, não se publicam os mapas do poder discricionário e elogia-se o Poder Local pela sua compreensão dos problemas e óptima colaboração".

falta de iniciativa estatal neste campo (Fernandes,1983). O facto da sociedade portuguesa assentar numa forte segmentação sócio-territorial (Medeiros,1988:143 e ss.), onde às unidades espaciais correspondem tentativas de preservar a sua própria historicidade — "a sua autonomia relativa enquanto identidade cultural e enquanto forma de organização social" —, faz com que às ligações interregionais, ou metropolitanas, possam responder os "princípios de exclusão e de oposição a que sub-jazem as diferenças de identidades culturais-regionais" (idem:151;153). Daí que as diferenciações segmentárias sócio-territoriais (bairrismo, patriotismo local, guerras de campanários, segregações sociais inscritas nas diferenças de *habitat*), tendam a sobrepor-se às modalidades de cooperação ou associação.

Outros efeitos do poder relacional, a confrontar com o quadro esboçado pelos tópicos da *governance*, podem ainda ser inventariados.

Em primeiro lugar, a eficácia na activação de redes para a obtenção de respostas do sistema político-administrativo reforça o enfraquecimento da organização colectiva. O conhecimento desse sistema, bem como das dificuldades da sua transformação, faz com que os actores optem por resolver a sua situação individual através dos contactos pessoais, afastando-se da ideia de grupo organizado. O pragmatismo e a ponderação realista das necessidades a satisfazer levam à hipertrofia do poder relacional enquanto forma de expressão política<sup>19</sup>.

Em segundo lugar, a primazia do poder relacional produz efeitos noutras esferas da vida política, ao provocar a hipertrofia do voto como forma quase exclusiva do exercício formal da política. O mero exercício do voto significa a atribuição de carta branca aos políticos por parte das populações, as quais apenas se mobilizam para a eleição, assim se secundarizando outras formas de participação formal e organizada. O nível político tende, deste modo, a autonomizar-se da "sociedade civil", ou, pelo menos, a restringir-se a alguns dos seus estratos numericamente menos representativos. Nestas condições, os défices democráticos dos esquemas de *governance* (Biarez, 1999) ganham cores ainda mais

---

<sup>19</sup>Só situações de gravidade extrema podem dar origem a formas de intervenção organizada, como as associativas, cuja lógica não é a do poder relacional, mas antes a de grupo de interesses organizado e de pressão formal e oficial. É de crer, aliás, que alguma da tradicional fraca capacidade de concretização de reivindicações por parte das associações se deverá ao peso e força do poder relacional que os autarcas portugueses são susceptíveis de activar.

expressivas na realidade portuguesa<sup>20</sup>. À sociedade não restará muito para além da intervenção do poder relacional — podendo mesmo verificar-se um certo esmorecimento da actividade política das próprias elites locais.

O acto de reivindicar do Poder Central por parte do autarca, em terceiro lugar, coloca-o numa situação em que tal acto se encontra privatizado na pessoa do reivindicador e na pessoa objecto da reivindicação, por aí se diminuindo a sua capacidade simplesmente reivindicadora enquanto tal e, em boa parte dos casos, colocando-se até as populações entre parênteses<sup>21</sup>.

A longevidade política do eleito local, por seu lado, tenderá a depender muito mais do seu capital relacional, da materialização de apoios, do que propriamente de ideias, inovações e programas. Tais apoios poderão ser de índole diversa, mas, em muitos concelhos, o entendimento entre variados interesses económicos e o fechamento das redes inter-pessoais pode conduzir à possibilidade de uma gestão autárquica em boa parte conduzida, controlada ou orientada de fora dos Paços do Concelho, ao estilo de uma "Growth Machine" (Molotch, 1976) à portuguesa.<sup>22</sup>

Por último, a dimensão simbólica decorrente da prática de rede relacional informal afigura-se como bastante significativa. O recurso a este tipo de actuação implica a aceitação de um sistema e ordem sociais baseados numa forte carga de desigualdade. Deste modo, a tentativa pessoal de reapropriação de poder contribui, pela sua eficácia, para legitimar e, portanto, perpetuar a própria desigualdade que se encontra na raiz de tal tentativa.

## **Conclusão**

Os pressupostos avançados pelas teorias da “governância territorial” têm ainda pouca aplicabilidade na realidade portuguesa. Quando muito, em Portugal, será mais o caso

---

<sup>20</sup>Para Biarez (op. cit.:54), “o optimismo veiculado pelas noções de governance ou de contratualização, e que consiste em sublinhar o aspecto democrático das novas parcerias, é contrariado pelas categorias de dirigentes compostas por eleitos e técnicos capaz de se associarem mais facilmente às elites administrativas, económicas e profissionais que às populações”.

<sup>21</sup>Sobre a necessária ligação entre o local, a democracia e a sociedade local, Santos (1989) advertia-nos para uma possível situação de Poder Local localmente fraco: "Sendo verdade que o poder só é verdadeiramente democrático se for local, não é menos verdade que só é verdadeiramente local se for democrático. (...) E, ao afastar-se da sociedade local, por mais forte que seja o Poder Local, será forte enquanto poder, mas será fraco enquanto local".

<sup>22</sup>A expressão aponta para um modelo de actividade autárquica centrado no crescimento económico, em que o papel das autoridades locais é meramente configurado em torno do apoio fornecido aos interesses de determinadas elites.

de um modelo de governância estadista (Eising; Kohler-Koch, 1999), o qual, mediante a activação de formas parcelares e controladas de participação dos poderes locais nas políticas públicas, e alimentando a lógica da apropriação patrimonial (Ritaine, 1996), personalizada e privatística da autoridade (Santos, 1994; Ruivo, 2000) ao nível municipal, inibe a constituição de um modelo de governância horizontal, aberto a múltiplos actores sectoriais e territoriais. As dificuldades na criação destas redes horizontais de governância dever-se-ão a razões já longínquas, como a forte centralização do poder estatal e o fechamento das estruturas políticas locais sobre si próprias, a dominarem sobre uma sociedade territorialmente fragmentada e economicamente acantonada à protecção do Estado. Além disso, aos interesses territoriais não subjaz uma cultura cívica de base (Almond; Verba, 1970; Putnam, 1993), que leve as lideranças locais a inserir-se em tecidos de solidariedades alargadas. Por conseguinte, débeis se mantêm as possibilidades de envolvimento co-participado dos diversos poderes, interesses ou grupos sociais nos territórios em estratégias ou projectos propriamente territoriais.

### **Bibliografia:**

Agnew, John (1987), *Place and Politics — The geographical mediation of state and society*. Boston: Allen & Unwin.

Almond, Gabriel; Verba, Sidney (orgs.), (1963), *The Civic Culture: political attitudes and democracy in five nations*, Boston & Toronto: Little, Brown and Co.

Autès, Michel (2001), "Les Politiques Publiques Locales", *Cahiers Lillois d'Economie & de Sociologie - Les Nouvelles Politiques Locales*, Université de Lille, Faculté des Sciences Économiques et Sociales: L'Harmattan, 7 – 23.

Balme, Richard; Faure, Alain e Mabileau, Albert (orgs.), (1999), *Les Nouvelles Politiques Locales – Dynamiques de l'action publique*, Paris : Presses de Sciences Po.

Barreto, António (1984), "Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84", *Análise Social*, nº81/82, 191-217.

Benko, Georges; Lipietz, Alain (orgs.), (1994) "*As Regiões Ganhadoras*", *Distritos e Redes — os novos paradigmas da geografia económica*, Oeiras: Celta.

Biarez, Sylvie (1999), « Incertitudes et Caractère Composite des Gouvernements Locaux en Europe », in Richard Balme ; Alain Faure e Albert Mabileau (orgs.), *Les Nouvelles Politiques Locales - dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po, 40-56.

Bourdin, Alain (2000), *La question locale*, Paris : PUF.

Branco, Daniel (1987), "Doze anos de Poder Local. Os caminhos do futuro", *Poder Local*, 62, 65-70.

Chevallier, Jacques (org.), (1978), *Centre, Périphérie, Territoire*, Paris: PUF.

Chevallier, Jacques (2004), *L'État post-moderne*, Paris: L.G.D.J

Donzelot, Jacques ; Estèbe, Philippe, (1994), *L'Etat animateur*, Paris : Editions Esprit.

Dupoirier, Elisabeth (Abril de 2001), *Les elites politiques et le territoire dans un contexte européen*, Conferência na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Duran, Patrice; Thoenig, Jean-Claude (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, Vol. 46, nº 4, 580-623.

Fernandes, Miguel Almeida (1983), "Federação de Municípios, um passo necessário na democratização do país", *Cadernos Municipais*, 23, 4-5.

Fernandes, António Teixeira (1993a), "Poder Autárquico e Poderes Difusos", Comunicação apresentada ao Encontro da Associação Portuguesa de Sociologia, "Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local", Vila do Conde, Abril de 1993, *Cadernos de Sociologia*, 3.

Fernandes, António Teixeira (1993b), *Poder Autárquico e Poder Regional*, Comunicação apresentada às 3<sup>as</sup> Jornadas de Estudos Norte de Portugal — Aquitânia, o "Poder Regional - Mitos e Realidades", Universidade do Porto, Março de 1993, *Cadernos de Sociologia*, 3.

Francisco, Daniel (1996), *La Régionalisation au Portugal, projet et paradoxes: le cas de la Région Centre*, Tese de Mestrado em Estudos Políticos, Paris: Institut d'Etudes Politiques.

Gaio, Carlos Morais (1993), "A mudança organizacional nas autarquias locais – desafios e interrogações", in Manuel Silva e Costa; José Pinheiro Neves (orgs.), *Autarquias locais e desenvolvimento*, Porto: Afrontamento, 27-37.

Gaudin, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat – l'action publique en question*, paris: Presses de Sciences Po.

Grémion, Pierre (1976), *Le Pouvoir périphérique – bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil.

Habermas Jürgen (1975), *Problemas de Legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires : Amorrortu editores.

Jobert, Bruno (org.), (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris: L'Harmattan

Kohler-Koch, Beate; Eising, Rainer (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge.

Lascoumes, Pierre; Le Bourhis, Jean-Pierre (1998), “Le bien commun comme construit territorial”, *Politix*, n° 42, 37-66.

Le Galès, Patrick; Thatcher, Mark (orgs.), (1996), *Les Réseaux de Politique Publique – débat autour des policy networks*, Paris: L'Harmattan.

Le Galès, Patrick (1998), «Régulation, gouvernance et territoire», in Bruno Jobert; Jacques Commaille, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris: Maison des Sciences de l'Homme, 203-240.

Le Galès, Patrick (2003), *Le retour des villes européennes — Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris: Presses de Sciences Po.

Leca, Jean, 1996, “La «gouvernance» de la France sous la cinquième République”, in François D'Arcy (org.), *La Cinquième République et L'Europe - Hommage à Jean-Louis Quermonne*, Paris: Presses de Sciences Po, 329-365.

Mabileau *et al.* (1987), “Approches et conceptions du local”, *Les Citoyens et la Politique Locale*, Paris: Pedone, 11-26.

Magalhães, Joaquim Romero; Coelho, Maria Helena da Cruz, 1986, *O Poder Concelhio, das origens às cortes constituintes*, Coimbra: C.E.F.A

Martins, Moisés de Lemos (1996), *Para uma Inversa Navegação, o discurso da identidade*, Porto: Afrontamento.

Mayntz, Renate (1993), «Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm» in Jan Kooiman (org.), *Modern Governance – new Government-Society Interaction*, Londres: Sage, 9 – 20

Medeiros, Fernando (1988), “Um sistema social de espaços múltiplos – a autonomia do local na sociedade portuguesa”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n°25/26, 143-162.

Molotch, Harvey (1976), "The city as a growth machine: Toward a political economy of place", *American Journal of Sociology*, nº2.

Mozzicafredo, Juan; Guerra, Isabel; Fernandes, Margarida A.; Quintela, João G. P. (1991), *Gestão e legitimidade no sistema político local*, Lisboa: Escher.

Négrier, Emmanuel, 1995, "Intégration européenne et échanges politiques territorialisés", *Pôle Sud*, nº2, 38-54.

Pecqueur, Bernard (2000), *Le développement local*, (2ª ed.), Paris: La Découverte e Syros.

Pinto, José Madureira (1991), "Considerações sobre a produção social de identidade", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 32, 217-231.

Pinson, Gilles (2002), « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », in Fontaine, Joseph ; Hassenteufel, Patrick (org.), *To Change or not to Change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 233-254.

Pires, José Cardoso (2002), *Cartilha do Marialva*, Lisboa: Círculo de Leitores.

Portas, Nuno (1998), "Sobre alguns problemas da descentralização", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº25/26, 1988.

Proulx, Marc-Urbain (org.), (1998), *Territoires et développement économique*, Paris: l'Harmattan.

Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work – civic traditions in modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

Reis, José (1990), "Os lugares e os contextos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº30, 45-73.

Reis, José (2004), "A Miséria do Território: do constitucionalismo municipal à degradação da governação", *Público*, 26 de Agosto de 2004.

Ritaine, Evelyne (1996), « Hypothèses pour le Sud de l'Europe: Territoires et Médiations », EUI Working Papers, RSC nº96/33, Badia Fiesolana, San Domenico (FI): European University Institute.

Rocha, J. A. Oliveira, "Governo local e cultura política: o caso da Póvoa do Lanhoso", *Sociedade e Território*, nº9, 1989, 108-112.

Ruivo, Fernando (1990), "Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 30, 75-95.

Ruivo, Fernando; Francisco, Daniel (1998), “O Poder Local entre Centro e Periferias”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, 281-306.

Ruivo, Fernando (2000), *O Estado Labiríntico - o poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (1989), Palavras de Abertura do Colóquio *As Encruzilhadas do Poder Local*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais / Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Santos, Boaventura de Sousa (1994), *Pela mão de Alice - o social e o político na pós-modernidade*, Porto: Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa, “O Estado, a Sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº23, 1987, 13-74.

Santos, Boaventura de Sousa (2003), “Bloqueio em movimento?”, *Visão*, 22 de Abril de 2003.

Skills, Edward (1992), *Centro e Periferia*, Lisboa: Difel, 1992.

Stoker, Gerry (1999), *The new management of British local governance*, Londres: Macmillan Press.

Stoker, Gerry (org.), (2000), *The new politics of British local governance*, Londres: Macmillan Press.

Stone, Clarence N. (1989), *Regime Politics – governing Atlanta, 1946-1988*; Kansas: University Press of Kansas.

Storper, Michael; Salais, Robert (1997), *Worlds of Production: the action frameworks of the economy*, Cambridge MA: Harvard University Press.

Tarrow, Sidney (1979), *Tra Centro e Periferia*, Bologna: Il Mulino.

Worms, Jean-Pierre., “Le Préfet et ses notables”, *Sociologie du Travail*, nº3, 1966.



