

A NOVA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO DO PODER LOCAL PORTUGUÊS OU A ARTE DIABÓLICA NEOLIBERAL DE GOVERNAR O ESPAÇO-CAPITAL

THE NEW ADMINISTRATIVE REFORM OF PORTUGUESE LOCAL GOVERNMENT OR THE NEOLIBERAL DIABOLICAL ART OF GOVERN SPACE-CAPITAL

Luís MENDES¹

Resumo

Neste artigo procuraremos demonstrar como a visão ascendente do *bottom-up* proposta pela suposta “descentralização” levada a cabo na reforma da administração do poder local português dos últimos anos, na verdade se afigura como uma estratégia de governamentalidade e de governança ao serviço de uma microgeografia do poder neoliberal. Enranhado na sociedade civil, o neoliberalismo contamina o tecido socioeconómico do espaço regional através dos chamados poderes difusos, a favor de novas técnicas de governamentalidade, de que os orçamentos participativos, a cidadania participativa e as metodologias de planeamento *bottom-up* são o melhor protótipo, enquanto dispositivos e práticas de uma pretensa descentralização. Todas estas estratégias são subvertidas pelos poderes neoliberais de forma a produzirem um consenso social conducente a um pensamento único hegemónico, ele próprio tributário da emergência de uma sociabilidade neoliberal cada vez mais individualista, mascarada de ação cívica, empreendedorismo e empoderamento. No seguimento da linha metodológica iniciada nos artigos anteriores, realizaremos a revisão da literatura nacional e internacional sobre o tema e análise de conteúdo de documentos estratégicos do governo português produzidos nesta matéria.

Palavras-chave: reforma administrativa, poder local, neoliberalismo, descentralização, Portugal

Abstract

In this paper we will try to demonstrate how the upward view of the bottom-up proposal for the alleged "decentralization" carried out by the lately reform of the administration of the Portuguese local government actually appears as a strategy of governmentality and governance to a microgeography of neoliberal power. Entrenched in civil society, neoliberalism contaminates the socio-economic fabric of regional space through so-called diffuse powers, in favor of new techniques of governmentality, which the best prototype are participatory budgeting, participatory citizenship and planning methodologies bottom-up, as devices and practices of an alleged decentralization. All these strategies are subverted by the neoliberal powers in order to produce a conducive social consensus in a single hegemonic thinking, himself a tributary of the emergence of an increasingly individualistic neoliberal sociability, disguised as civic action, entrepreneurship and empowerment. Following the methodological approach initiated in previous articles, we will conduct the review of national and international literature on the subject and content analysis of strategic documents of the Portuguese government produced in this area.

Keywords: administrative reform • local government • neoliberalism • decentralization • Portugal

¹ Luís Mendes, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Instituto Interdisciplinar de Investigação da Universidade de Lisboa, Av. Prof. Gama Pinto, 2, Sala A2.23, 1649-003 Lisboa, Portugal. Email: luis.mendes@ceg.ul.pt

1. GOVERNAMENTALIDADE E PODERES DIFUSOS: A VISÃO ASCENDENTE DO *BOTTOM-UP* DESCENTRALIZADOR ENQUANTO MICROGEOGRAFIA DO PODER

Entranhado na sociedade civil, o neoliberalismo contamina o tecido socioeconómico do espaço regional através dos chamados poderes difusos, a favor de novas técnicas de governamentalidade, de que os orçamentos participativos, a cidadania participativa e as metodologias de planeamento *bottom-up* são o melhor protótipo, enquanto dispositivos e práticas de uma pretensa descentralização. O conceito de governamentalidade – que não se deve confundir com o de governança ou governação – proposto por Foucault (2004, 2008a, 2009, 2010a, 2012) constitui uma peça essencial para compreender a genealogia das transformações no campo de poder regional, pois coloca luz sobre o desenvolvimento de aparelhos específicos de intervenção, procedimentos e estratégias específicas de poder de forma a garantir um sistema mais eficiente de controle. Foucault utiliza o termo “governamentalidade” para referir-se ao objeto de estudo das formas de governar. Na aceção que nos interessa aqui recuperar para a geografia neoliberal, trata-se de um domínio definido por um conjunto constituído por instituições, procedimentos, análises, reflexões, cálculos, táticas, estratégias e dispositivos que permitem exercer formas de exercício do poder, tendo por objetivo principal regular a população e o território (CASTRO, 2004; JESSOP, 2006; HUXLEY, 2008; BAERT E CARREIRA DA SILVA, 2014).

Queríamos aqui adotar a visão de Foucault de que o poder não tem necessariamente que emanar de um ponto central (O Estado Central, por exemplo), ou existir concentrado num dado lugar, ou que estar associado a um conjunto de instituições e aparelhos garantidores da sujeição, imposição e repressão de cidadãos ou de uma população por um determinado Estado. Enfim, não o entende como um sistema geral de dominação de um elemento ou grupo sobre outro, no sentido descendente, *top-down*, como vulgarmente é descrito na teoria política. Aliás, é o próprio Foucault que defende que não se pode reduzir o estudo do funcionamento do poder ao funcionamento do Estado ou da administração enquanto unidades globais de governo ou totalidades de apropriação de um território, pois estas são apenas as suas formas terminais. Isto porque o poder diz respeito a um conjunto/feixe de forças, de relações e de ações que operam em todos os campos de possibilidades humanas, visando induzir, separar, facilitar ou dificultar, estender, limitar ou impedir determinadas condutas, não necessariamente pela violência impositiva de fatores externos.

Assim, para Michel Foucault o poder não é uma coisa, fixa, estável, total, não é algo que se possua, mas sobretudo algo que se exerce. Portanto, o poder não é adquirido, tomado ou compartilhado, algo que se conserve ou que se deixe escapar. O poder não é centralizado e hierarquizado, é exercido a partir de inúmeros pontos, implicando sempre relações não igualitárias e

sempre móveis, porque em transição e circulação constantes. Poder não é externo, ou seja, não está numa posição de exterioridade comparativamente a outros processos (económicos, sociais, culturais, etc.), mas está imanente, interiorizado e entranhado nestes processos. Ao poder não se reserva, desta forma, uma posição superestrutural (como defende a teoria marxista) de dominação, repressão, subjugação ou censura (poder enquanto algo negativo), mas como desempenhando um papel diretamente produtivo, quer dizer, como fabricante ou produtor da própria individualidade, sem pretensões de a esmagar e homogeneizar (normalização).

Uma aceção cara de poder e que nos interessa a propósito da descentralização é a de que o poder não é imposto de cima para baixo, de fora para dentro, mas que o poder vem de baixo, visto desde as suas extremidades, capilaridades locais e regionais, aquilo a que Foucault recorrendo a metáfora espacial e geográfica designa de “visão ascendente”, de baixo para cima. Não sendo necessariamente uma oposição binária entre governantes e governados, o poder atravessa como uma linha de forças, clivagem ou fratura todo o corpo social e territorial, mesmo nos pormenores mais ínfimos, formando uma densa rede que é transversal a todas as escalas de (re)ação. O poder é, portanto, difuso, móvel, fragmentado, relacional, plural, rizomático, capilarizado, local e descentralizado, embuído no próprio corpo social e territorial, podendo este ser simultaneamente opressor e oprimido (FOUCAULT, 1999, 2008a, 2009, 2010b, 2011, 2012, 2013).

Vamos recuperar todo este racional de relações de poder teorizado por Foucault que ser-nos-á muito útil ao longo da análise crítica que faremos da proposta de reforma autárquica em Portugal e da subjacente filosofia de “descentralização” defendida. E no seguimento dos artigos anteriores², não haverá uma parte exclusivamente dedicada ao estudo do caso empírico. Este surgirá entrelaçado com a parte teórica, sempre que se afigurar pertinente. Também no seguimento dos artigos já publicados, acompanhando uma metodologia de explanação teórica em tom de ensaio, faremos uma análise de conteúdo aos documentos governamentais de política para a vigente reforma administrativa.

Os poderes difusos neoliberais – e com grande impacto nas práticas governamentais – são a nosso ver todas as estratégias e dispositivos de características endémicas e dissimuladas, não transparentes e não democráticas (carentes de legitimidade conferida pelo sufrágio universal), porque escondem, como motor, interesses particulares, específicos e exclusivistas; institucionalizadas ou não, que procuram, - através de uma grande multiplicidade de práticas não necessariamente articuladas entre si (mas todas juntas configuram um conjunto coerente), - fomentar a expansão da ideologia do mercado e da racionalidade capitalista junto da esfera do social, do cultural e do político. Proliferam

² MENDES, Luís “Globalização e novas condições para o governo neoliberal do território: prelúdio à nova reforma da administração do poder local português”, **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, vol. 4, n.º 1, p.188-206, 2015. MENDES, Luís “Ofensiva neoliberal, reescalonamento geoinstitucional e a agenda reformista do Governo português para o poder local”. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, vol. 4, n.º 2, p.131-154, 2015.

com muita veemência no tecido regional e sub-regional, através de diversos canais, onde o discurso do poder neoliberal consegue chegar às mais ténues e mais individuais condutas dos vários agentes/atores, aproveitando estratégias de cidadania participativa, *workshops* de participação comunitária, comissões e assembleias de bairro, empoderamento de organizações não governamentais ou outros grupos de interesses locais, como associações e sociedades desportivas ou recreativas, enfim, dinâmicas e lógicas *bottom-up*, entre outras de pretensão desenvolvimento endógeno e localista. Os poderes difusos subvertem de forma endémica e viral a natureza pró-desenvolvimento destas estratégias, inicialmente a favor das comunidades locais, em duas fases.

Numa primeira fase desreguladora, os poderes difusos focam-se em projetos de reestruturação que garantem os desmantelamentos de instituições (públicas) até do próprio aparelho estatal, na desorganização, colonização e absorção de poderes alternativos de resistência, na desregulamentação de entidades de controlo e regulação (ex: sindicatos), em cortes nos custos locais e regionais. Em seguida, entram numa fase reguladora, incidindo sobretudo nos atores mais produtivos (já colonizados na primeira fase) que podem contribuir de forma determinante para a expansão das ideias de mercado. Adjudicam e afetam àquelas mesmas organizações e grupos locais referidos anteriormente, a prestação de serviços, a criação de parcerias público-privadas e práticas de desenvolvimento territorial que implicam modos de governança não-inclusivos cooptados, despojados de mecanismos de prestação de contas à sociedade civil e insuscetíveis de controlo democrático direto. Os agentes destes poderes difusos são, a título de exemplo: *task forces*³, *enterprise zones*⁴, *urban development corporations*⁵, as sociedades de reabilitação urbana, empresas públicas, projetos envolvendo parcerias público-privadas, associações empresariais, confederações de indústrias e serviços, enfim, entidades promotoras do tecido empresarial. Estes são só alguns exemplos de como as grandes estratégias do poder do mercado se incrustam, encontrando condições para uma excelente eficiência de exercício em micro-relações de poder à escala local e (sub)regional.

A filosofia utilitarista, produtivista e funcional subjacente a esta reforma neoliberal do território, impulsionada pela dinâmica destes poderes difusos, permeia a governamentalidade atual, dando origem a novas práticas. Esta é a arte liberal do governo do corpo social / território, a imposição de um racional neoliberal de prática governamental no exercício da soberania política como suporte de um neoliberalismo económico (FOUCAULT, 2010a, 2010b; RACO, 2003; JESSOP, 2006; HUXLEY, 2008; GUARNEROS-MEZA e GEDDES, 2010; LAGASNERIE, 2013; GAGO, 2015) e que nos parece estar

³ Algumas organizações civis também passaram a usar o termo "task-force" para designar grupos de trabalho especializados ou comissões eventuais criadas para desempenhar tarefas temporárias. Originalmente, é o nome dado a uma unidade militar momentânea, criada para realizar uma operação ou missão específica.

⁴ Determinadas áreas urbanas que oferecem condições especiais e políticas locais de estímulo ao crescimento económico, assentes em benefícios fiscais, investimentos em infra-estruturas, isenções de regulamentação municipal, de forma a atrair a fixação do setor privado.

⁵ Organizações não governamentais quase autónomas, às quais o governo central devolveu poderes e competências de administração.

igualmente subjacente às intenções governativas de modernização da administração do poder local português, quando o próprio Estado se propõe a levar a cabo uma profunda modificação da tessitura jurídica e organizacional da administração local, introduzindo novas soluções de gestão e de desenvolvimento, visando o efectivo e integrado crescimento económico, social e cultural, substituindo um modelo, referem, exaurido e evidentemente desadequado perante os desafios que o futuro colocará ao País. Estes princípios teóricos serão concretizados com referências empíricas nos pontos que se seguem.

2. CONSENSO SOCIAL NA GOVERNAÇÃO NEOLIBERAL: EM DIREÇÃO A UM PENSAMENTO ÚNICO

Expusemos já os princípios que nos parecem mais importantes para edificação do discurso economicista neoliberal subjacente à Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 8 de Setembro de 2011⁶, que aprova os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica, estabelecendo o quadro conceptual justificativo de tal proposta e que, posteriormente, legitimará a promulgação do pacote legislativo que se inicia com a Proposta de Lei 44/XII que regulará a obrigatoriedade de reorganização administrativa.

Voltando à análise da resolução do conselho de ministros. Conforme ficou oportunamente assumido no Programa do Governo, são quatro os vetores estratégicos que importa ter presente no âmbito das medidas tendentes à obtenção de um novo paradigma de responsabilidade e de valorização da eficiência na afectação de recursos públicos destinados ao desenvolvimento local nas várias regiões do País, sempre sob o acervo proporcionado pelo princípio da subsidiariedade: a descentralização e a reforma administrativa; o aprofundamento do municipalismo; o reforço do associativismo municipal e a promoção da coesão e competitividade territorial através do poder local.

A presente resolução do Conselho de Ministros aprova as orientações e medidas prioritárias a adotar no âmbito da reforma que se pretende levar a cabo na administração local autárquica, mediante a concertação com todos os poderes públicos envolvidos e o aprofundamento do estudo e do debate sobre as novas perspectivas de organização local, de competências, de financiamento e de transferência de recursos, assim como relativamente ao actual enquadramento eleitoral autárquico. Este apelo à ideia de consenso social de todos os parceiros e atores sociais está presente em todas as intervenções territoriais neoliberais, em qualquer escala e é um dos pilares mais importantes na arte liberal de governar.

⁶ Ver http://www.pofc.qren.pt/resourcesuser/2011_documentos/legislacao/qren/rcm_40_2011.pdf, consultado a 18 de Agosto de 2014.

2.1. Noção de consenso social

A noção de consenso é aplicada ao tecido social, no sentido da interdependência dos órgãos ou partes no todo. Empregue no sentido de uma identidade partilhada pelos membros de um grupo ou de uma comunidade, o consenso social permite a ordem, de forma implícita ou explícita. Associado à ideia de ordem social, a noção de consenso remete para a de contrato, na sequência de uma tradição de estudos já vasta (Hobbes, Locke, Rousseau), argumentando que se trata de um acordo de várias vontades na realização de uma ação comum, respeitando regras e obrigações recíprocas. Atualmente, a noção significa sobretudo a construção duma vontade comum, a partir da união de interesses individuais, ou deliberação, sendo utilizado com frequência no seio de debates e discussões que constituem a vida política e a cidadania. Habermas (2013) considera a formação de consensos como o objetivo a alcançar na vida quotidiana do espaço público e na discussão que se trava na esfera política. O consenso, na visão deste autor, aplanar os conflitos entre diferentes forças sociais e racionaliza a dominação política por intermédio da discussão pública, já que garante o acordo, a negociação e o compromisso entre interesses divergentes e, conseqüentemente, concorrentes.

Entre os vários métodos de deliberação, e ao contrário da votação que consiste em estabelecer um ponto com que a maioria concorde, a tomada de decisão por consenso implica um processo construtivo de negociação compartilhando a tomada de decisão com todos os interessados, no qual todas as opiniões são ouvidas, ponderadas, e inclusive as minorias ou setores de menor influência no grupo têm voz para renegociar uma determinada decisão, argumentando os seus pontos de vista de modo a manter a discussão sobre um determinado assunto até que um consenso se estabeleça. Para atrair e envolver cada vez mais pessoas é importante que o processo incentive a participação, permita o acesso igual ao poder, desenvolva a cooperação e crie um sentido da responsabilidade individual para as ações do grupo. O objetivo do consenso não é a seleção de diversas opções, mas o desenvolvimento de uma decisão que seja a melhor para o grupo como um todo (ASCHER, 2010).

2.2. Subversão da sociedade civil

A fabricação de consensos em torno da região/cidade enquanto máquina de crescimento económico não é recente, sobretudo desde o momento que o bem-estar corporativo tomou o lugar do bem-estar social (ARANTES *et. al.*, 2000). O que é surpreendente é perceber as estratégias de que os poderes difusos neoliberais fazem uso para, em nome da liberdade individual e através da subversão do sentido do exercício da cidadania ativa, da descentralização e da democracia participativa (emergente mediante as limitações crescentes da democracia representativa no mundo ocidental); mobilizarem a sociedade civil, que longe de se opor ao Estado ou aos interesses majoritários,

dominantes ou hegemónicos, são correlativas da tecnologia liberal do governo, lubrificando a invasão da ideologia empresarial e produtivista no poder local, corroborando uma lógica de pensamento único. É, neste sentido, e como vimos que Foucault (2008b, 2009, 2010a, 2010b, 2012, 2013) não nega a existência do aparelho de Estado como único campo centralizador de poder (do mesmo modo em que não poderia negar a existência do sistema penal ou do psiquiátrico), mas antes que considera mais útil formular esta problemática em termos de tecnologias do governo que, de certa maneira, constituem o poder do Estado mais eficiente.

Sob esta perspectiva, Michael Hardt (2001), assim como em Negri e Hardt (2000), esclarece-nos que a dialética social ativada na sociedade civil e as possibilidades de mediação modelam um Estado aberto à pluralidade dos fluxos sociais canalizados pelas instituições. A ativação das forças da sociedade civil constitui um Estado poroso, pondo em crise os seus poderes de dominação, ou melhor "re-absorvendo-os" no interior das forças da sociedade civil. No trabalho de autores como Foucault, esta intermediação institucional que define a relação entre sociedade civil e Estado aparece como uma funcionalidade totalmente projetada para fins autoritários, mas não necessariamente repressivos no sentido de cima para baixo, mas pelo contrário, de baixo para cima, e de modo algum democráticos. Portanto, sob esta segunda perspectiva, a representação dos interesses através dos canais institucionais não ajuda a desvelar os efeitos pluralistas das forças sociais sobre o Estado; antes, são ressaltadas as capacidades do Estado de organizar, recuperar, até mesmo de produzir e estender o poder de forma mais eficaz por todo o corpo social. A obra de Michel Foucault tornou claro que as instituições ou estruturas fechadas da sociedade civil – a igreja, a escola, a prisão, a família, o sindicato, o partido, etc. – constituem o campo paradigmático para o deslocamento disciplinar do poder na sociedade moderna, produzindo corpos dóceis normalizados e exercendo assim hegemonia através de um modo que é talvez mais subtil – o consenso –, mas certamente menos autoritário e pesado do que o exercício abertamente coercitivo e hegemónico de um estilo descendente (*top down*) de governação. A perspectiva disciplinar de Foucault identifica os mesmos canais que atravessam a sociedade civil, mas vê os fluxos moverem-se de novo na direção oposta. A organização sindical do trabalho, por exemplo, é considerada não tanto um meio para a expressão dos interesses dos trabalhadores a serem representados em sede de governo, mas antes um meio para mediar e recuperar o antagonismo nascido da produção capitalista e das relações sociais capitalistas, criando assim um sujeito operário que é totalmente recuperável e cumpre papel efetivo de sustentação da ordem do Estado capitalista. Nesta perspectiva de Foucault (1999, 2004, 2008a, 2009, 2010a, 2010b, 2011, 2012), a sociedade civil é o lugar produtivo da moderna economia (economia entendida em sentido amplo de gestão de recursos e meios escassos). Por outras palavras, é o lugar da produção de bens, desejos, identidades individuais e coletivas, etc. É também o lugar onde a dialética institucional e o campo das forças sociais

melhore se concretiza, contribuindo para o crescimento, aprovação e legitimidade do Estado, ainda que não diretamente.

Continuando com o raciocínio de Hardt (2001), quando Foucault argumenta que o poder não pode ser circunscrito mas que se encontra em todos os lugares, provém de todos os interstícios, que não há lugar estranho ao poder, ele tudo inunda e tudo absorve, na verdade ele nega qualquer separação teórica entre Estado e sociedade civil. Na sociedade disciplinar e governamentalizada, os fios do poder estendem-se por todo o espaço através dos canais criados pelas instituições da sociedade civil. O exercício do poder organiza-se por meio de dispositivos, estratégias e táticas, que são simultaneamente ideológicos, institucionais e sociais. Quando Foucault o diz, não o faz para afirmar que não há Estado ou que este está em crise, mas sim que ele não pode ser concretamente isolado e individualizado num plano separado da sociedade. Na concepção foucaultiana, o Estado moderno não é corretamente entendido se for considerado como a fonte transcendental das relações de poder na sociedade. Por isso, Foucault prefere usar, no lugar de Estado, o termo governo ou governamentalidade, com o qual indica a multiplicidade e a imanência das forças da estatização no interior do campo social. É através da capilaridade da sociedade civil e da sua escala local e regional que os interesses sociais particulares acabam por fazer sentido e serem eficientes pelo interesse geral, afinando com o aparelho estatal. O que sustenta precisamente as relações de poder é o esquema: a máquina estratégica anônima e abstrata, o esquema não-definido e não-estratificado das relações de poder. Este diagrama, simultaneamente, total mas fragmentado e capilar, transcende e subjaz, também simultaneamente, as diferentes configurações institucionais, incluindo o aparelho estatal. A tentativa foucaultiana melhor sucedida para definir o esquema espacial de uma sociedade disciplinar é a sua análise do panóptico, que veremos no próximo artigo.

Estas considerações afiguram-se válidas para as sociedades contemporâneas, para a territorialização das políticas públicas, bem como para as reformas político-administrativas, especificamente para a reestruturação geoinstitucional que estamos a estudar: isto é, as relações de poder desenvolvem-se também segundo os contextos e as circunstâncias em que estão inseridas e, muito especialmente, sofrem todas as operações de re-engenharia administrativa ensaiadas pelos variados atores nelas envolvidos a fim de as poder concretizar.

É um facto que, nas duas últimas décadas, se têm multiplicado as chamadas de atenção para a necessidade de associar as decisões políticas desses contextos à participação dos cidadãos e da sociedade civil. Esta tomada de consciência foi até, em alguns casos, acompanhada de produções legislativas nacionais e de recomendações europeias no sentido de associar parceiros sociais aos processos de tomada de decisão, num quadro amplo de consenso social. Contudo, trata-se de uma sociedade civil em processo de paradoxal criação / ativação / construção pelo próprio Estado. E, se nos reportarmos ao Estado local, não teremos dúvidas que a dita “sociedade civil” local se encontra, à

MENDES, L. A nova reforma da administração do poder local português ou a arte diabólica

escala das municipalidades portuguesas, em quase total dependência do financiamento dos programas do Estado central ou do emprego directo ou indirecto de entidades próximas ou coordenadas pelo próprio Poder Local. Perante o vazio das sociedades civis locais (e regionais), os apoios às autarquias serão, pois, de ordem maioritariamente vertical, *top-down* e exógena frente à fraqueza das forças endógenas (RUIVO E FRANCISCO, 2007; COVAS E COVAS, 2015).

O trabalho de Dupoirier (2007) demonstra como as normas europeias têm estimulado a presença de interlocutores e grupos de interesses da sociedade civil junto da ação pública territorializada, reforçando, pelo menos no discurso, a necessidade de um papel mais ativo por parte dos parceiros sociais. Assim, em vinte anos, desenvolvem-se novos mecanismos institucionais que criam as condições prévias para a associação dos parceiros sociais às políticas de desenvolvimento regional. O tímido “desejo de sociedade civil”, refere a autora, inicialmente manifestado nas leis da regionalização evoluiu, sob a pressão europeia, para uma necessidade de associação institucionalizada dos grupos de interesse à ação pública territorializada. Muitas vezes o Estado central não deixa de ser apenas mais um parceiro ou mero convidado, por vezes até isento de poder de decisão nos comités de concertação dos agentes locais. Todavia, os grupos de interesses continuam a mostrar-se fracos do ponto de vista da sua organização coletiva, estruturação e associação à decisão pública de forma institucionalizada.

2.3. Os desafios das novas formas de governança versus lacunas de transparência, legitimidade, escrutínio e representatividade

Para um neoliberal, os meios apropriados de tomada de decisão são o debate livre e a colaboração voluntária, o que significa que qualquer forma de coerção é inapropriada. O ideal é a unanimidade entre indivíduos responsáveis alcançada através do debate livre e pleno, através da concertação e do consenso. Deste ponto de vista, o papel do mercado, como já vimos, é o de permitir a unanimidade sem a conformidade, pois ao estimular a ação cívica, as comunidades estarão supostamente a libertar-se dos constrangimentos do Estado enquanto aparelho que, para além de ineficiente, apenas fomenta o desenvolvimento de dependências e limita a responsabilidade e a iniciativa individuais (LEPAGE, 1977; FITOUSSI, 2005; STEGER E ROY, 2013; FRIEDMAN, 2014). O ideal de democracia e liberdade plenas, promovido através de metodologias de participação social, só aparentemente é fomentado, pois na verdade o que parece acontecer é a afirmação de um pensamento único hegemónico, isento de representatividade, legitimidade e sufrágio universal, pouco transparente e não sujeito a escrutínio público. O senso comum neoconservador é exímio em desmobilizar / desativar a dialética entre a ortodoxia e a heterodoxia, a favor da primeira, mesmo que simulando estar a fomentar práticas da segunda.

De acordo com Mazet (2007), os Conselhos de Desenvolvimento, em França, são um excelente exemplo desta dinâmica. Eles distinguem-se de outras estruturas ou procedimentos do âmbito da democracia participativa pelo seu modo de designação e funcionamento. Com efeito, e contrariamente a outros órgãos, por exemplo, os Conselhos de Desenvolvimento não são estruturas abertas ao público e à população em geral. Os seus membros são designados por um conselho comunitário e são geralmente indigitados pelos eleitos locais, pelas suas competências específicas. É raro integrarem membros na sua qualidade de simples habitantes. Para além disso, as reuniões não são públicas, nem objeto de mediatização junto do público, salvo, em certos casos, as dos grupos de trabalho. Ainda que, no discurso dos poderes públicos nacionais, os conselhos se inscrevam no quadro da democracia participativa, a sua função será mais contribuir para a produção de um conhecimento especializado local, susceptível de ajudar os eleitos locais a elaborar uma estratégia de desenvolvimento do seu território, pouco ou nada auscultando realmente a população local. Esse conhecimento inscreve-se numa lógica processual, repleta de procedimentos e trâmites administrativos, ou seja, no investimento formal num discurso pericial que nem sempre apela à resolução das necessidades da população, resultando do confronto de diferentes pontos de vista e interesses institucionalizados e especializados, e tendo por objetivo chegar a um consenso, a uma aproximação de posições consideradas antagónicas, ou portadoras de preocupações dissonantes.

O mesmo acontece com os Conselhos de Freguesia portugueses, cuja criação se encontra prevista no artigo 8º da Proposta de Lei 44/XII do Governo admitida em 8 de Fevereiro de 2012, e que regula a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias portuguesas⁷. O Conselho de Freguesia funciona junto da Assembleia de Freguesia e é composto por cidadãos residentes em cada um dos territórios das freguesias agregadas, designados, em igual número, pela Assembleia de Freguesia. Incumbidos ao Conselho de Freguesia estão os objetivos de desenvolver atividades de cidadania e proximidade junto das populações dos territórios das freguesias agregadas; bem como se pronunciar sobre as matérias de interesse para as populações dos territórios das freguesias agregadas, que lhe sejam apresentadas pela Assembleia de Freguesia.

Nesse sentido, quer a composição dos Conselhos de Desenvolvimento em França, como a dos Conselhos de Freguesia em Portugal, esforça-se por refletir a “sociedade civil local”, isto é, os indivíduos ou instituições que são os seus agentes, mas sem procurar uma representatividade total e verdadeiramente democrática. Reatando o elo entre a sociedade civil e a política, anula-se qualquer hipótese de expressão de conflito, base aliás da construção de qualquer processo democrático.

⁷ Freguesia é a designação que têm, em Portugal, as mais pequenas divisões administrativas e mais próximas das populações. Tratam-se de subdivisões que integram os concelhos/municípios (estes equivalentes à Prefeitura, no Brasil).

Associamo-nos à crítica de Mazet (2007) quando este se interroga mesmo sobre o contributo efetivo destes Conselhos de Desenvolvimento e da sua capacidade para fazer existir um espaço público local onde sejam apresentados, discutidos e argumentados os principais interesses territoriais da maioria social. Num outro plano, o autor pergunta-se em que medida cidadãos escolhidos por competências reconhecidas (militância associativa, posição institucional ou económica, personalidades qualificadas...) serão capazes de se distanciar dos seus interesses particulares para, mediante um processo de generalização crescente, chegarem à produção de um interesse geral territorializado e, por isso mesmo, exercerem influência sobre decisões políticas. Pelo contrário, estando isento de escrutínio público, pode dar-se o caso destes órgãos que alegadamente enriquecem a democracia participativa, na verdade, se tornarem efetivamente instâncias de legitimação de escolhas e estratégias definidas a partir do assédio de lobbies ou grupos de interesses duvidosos que procuram influir nas orientações de planeamento e ordenamento do território, obter informações ou defender as suas conveniências particulares.

A década de 80 assistiu à construção de um novo regime político-social baseado nestas ideias e que em breve seria imposto à escala global sob a designação de Consenso de Washington. Foi uma década de profundas transformações político-ideológicas, que prepararam o caminho para o avanço da solução abrangente para a crise da governabilidade: a lei do mercado, «do Estado central para a devolução/descentralização; do político para o técnico; da participação popular para sistemas de peritos; do público para o privado; do Estado para o mercado» (SOUSA SANTOS, 2005, p.12). Num contexto de crise de Democracia e do Estado, a governança procura, a partir dos anos 70, aliar a exigência de participação e de inclusão – reivindicada pela perspetiva que encara a crise social pelo lado da legitimidade – com a exigência de autonomia e de auto-regulação reivindicada pela perspetiva da governabilidade, sendo aceite como natural

[...] a partir do momento em que fossem aplicadas três regras fundamentais: a privatização, a “mercantilização” e a liberalização. Estas três grandes regras tornaram-se nos três pilares do neoliberalismo e da globalização neoliberal. A década seguinte (de 1986 a 1996) foi o ponto alto do neoliberalismo, com o Estado a retirar-se do sector social e da regulação económica, com a lei do mercado a presidir à regulação económica e social, e com a proliferação de organizações da sociedade civil, genericamente designadas por “terceiro sector”, cuja finalidade consiste em satisfazer as necessidades humanas a que o mercado não consegue dar resposta e o Estado já não está em condições de satisfazer (SOUSA SANTOS, 2005, p.13).

O conceito de governança, longe de ser meramente teórico, evidencia-se justamente no terreno prático das tomadas de decisão e da respetiva implementação no ordenamento do território, quando este envolve com cada vez maior frequência interações entre actores sociais não abrangidos por estruturas institucionais estatais ou governamentais associadas ao sistema político tradicional da democracia representativa. Defende-se que em sociedades cada vez mais complexas e fragmentadas,

onde o Estado já não tem capacidade para governar isolado e com total eficácia e eficiência, surge a filosofia e prática da governança enquanto processo de concertação e consenso social na tomada de decisão, implicando alguma conjugação imprevisível de setores, áreas e mercados, hierarquias e redes, tendo como pano de fundo negociações formais e informais, que geralmente envolvem as ações de um conjunto de atores governamentais e/ou não-governamentais, públicos e privados, quer sejam coordenadas verticalmente (governança multinível), horizontalmente (ao mesmo nível) e territorialmente (GEDDES, 2005, 2006; AYRES, 2006; ATKINSON, 2007, 2012; ASCHER, 2010; COVAS E COVAS, 2015). Como vimos já anteriormente, a governança neste sentido requer, portanto, a existência de um elevado grau de concordância intersubjetiva entre os diferentes atores e agentes envolvidos na concertação social. Em particular, Atkinson (2007) chama a atenção para o facto da pouca transparência desta imensa carga intersubjetiva produzir inevitavelmente um problema da representatividade inerente ao funcionamento do modelo: nem todos os interesses ficam contemplados nos acordos de governança e nas redes que os sustentam.

A governança levanta um leque de outras questões, não sendo despiciendo os problemas de transparência e responsabilização democrática criados pelas complexas redes de instituições envolvidas, sejam elas públicas, privadas ou voluntárias. Nessas situações, pode mesmo tornar-se impossível compreender como são definidos os objetivos e identificar quem é responsável por determinadas decisões ou ações de ordem política. A própria natureza informal e intersubjetiva de muitos aspetos da governança pode facilmente conduzir à exclusão de interesses e grupos considerados inúteis ou potencialmente perturbadores. Na verdade, a complexidade e a opacidade destas redes (em termos verticais, horizontais e territoriais) podem constituir um entrave à coordenação e dificultar, em vez de simplificar, a concretização das políticas (ATKINSON *et. al.*, 2007, p.61).

Em Portugal, como noutros Estados-Membros da União Europeia (UE), a ideia de governança tem seduzido a sociedade civil e os decisores políticos, até porque vai de encontro à ideia de subsidiariedade, tão cara ao projecto europeu. Assente numa retórica de participação ou de cidadania participativa, promove-se a legitimação da UE, tornando-a menos dependente da figura dos Estados, e fazendo ancorar a tomada de decisão a escalas mais locais, próximas dos corpos e tecidos sociais. Assim, como defende Raco (2013), se relativiza o papel formal do Estado, perante a convocação directa dos actores sociais e institucionais do território, envolvidos em jogos de negociação, diluindo as fronteiras entre público e privado, quando o “localismo progressista” e a “cidadania participativa”, mascarados de “democracia de proximidade”, garantem a legitimação da privatização, da lógica do mercado e do pensamento neoliberal, de interesses privados que nada têm de representação colectiva e transparência de proximidade democrática.

[...] abrindo portas para a proliferação lobística [...], a ideia de governança acabou por se multiplicar na prática social em fenómenos distintos, os quais vão desde a real e

efectiva participação territorial e cidadã no projecto europeu – num espírito que se aproxima de uma virtuosa socialização política que se contraporia a um “défice democrático” – até a um indesejável incremento da tendência de privatizar a actividade política, instrumentalizando-a em prol de interesses não colectivos e/ou democráticos (RUIVO *et. al.*, 2011, p.17).

O Estado, cada vez mais segmentado no plano vertical e horizontal, liberta-se do papel e função de autoridade única, para assumir o papel de garantidor ou activador de redes de parceiros e actores que em consenso social deverão desempenhar funções público-privadas. O Estado-Nação é, então, fragmentado em múltiplos territórios subnacionais, nomeadamente regiões e cidades, territórios intermédios entre o nacional e o local, que emergem como espaços de regulação social e económica, num jogo de recomposições de funções e competências nem sempre claro, e onde a indefinição de fronteiras entre o que é mercado e o que é sociedade civil, favorece quase sempre uma extensão da esfera do primeiro à segunda. Este é o paradigma do “poder positivo” de Foucault aplicado ao ordenamento do território e que revela de forma exímia o neoliberal no governo e no planeamento regional. Os territórios infranacionais não são realidades estáticas e fixas, reprimidas ou meramente reprodutivas de directrizes exógenas emanadas do poder central, mas processos dinâmicos de reescalonamento geoinstitucional que se fundamentam em múltiplas escalas, mas partindo da local, a partir “de baixo”, de vontades e de forças que agilizam e lubrificam a eficácia das relações de poder já instaladas, fomentando um sistema de cultura política que não encerra expectativas de maior abertura à democraticidade e à justiça socioespacial.

2.4. Ação cívica, empreendedorismo e individualismo: contributos para uma sociabilidade neoliberal

O ideário da inovação local (localismo progressista), da autonomia, do empreendedorismo da ação cívica e das comunidades, representa, ele próprio, um consenso que está hoje fortemente entranhado no racional da descentralização e da governança. Longe de fomentar a união das comunidades em torno do bem comum e dos recursos públicos coletivos, as políticas influenciadas pelo neoliberalismo propiciaram um processo de “individualização” no qual as relações sociais mais latas (tais como a reciprocidade e a coesão) se têm desintegrado cada vez mais (TEIXEIRA FERNANDES, 1997, 2006; RACO, 2000; COCKS, 2013; GAGO, 2015; LAZZARATO, 2015; BROWN, 2015; BAILEY *et. al.*, 2015; PECK e THEODORE, 2015).

O autismo social, com a afirmação dos direitos e a negação dos deveres, afecta o futuro das democracias, promovendo o avanço do individualismo irresponsável em lugar do individualismo responsável anterior, e impede assim a formação de largos consensos, de compromissos razoáveis, e a criação de um espaço público de partilha, fazendo com

que a democracia se converta em mera “democracia de consumo”, em consonância com a sociedade afluenta (TEIXEIRA FERNANDES, 1997, p.26 e 27).

A individualização procura tornar os cidadãos cada vez mais responsáveis pela construção do seu próprio futuro pela via da participação em decisões e pela escolha de opções responsáveis, para eles transferindo não só responsabilidades, mas também encargos. Os utentes dos serviços públicos são considerados agentes ativos e consumidores. Mais, o acesso aos estatutos da cidadania constrói-se (ou compra-se) por via do consumo de bens, serviços e experiências. A natureza deste tipo de relação pauta-se por formatos crescentemente contratuais, entendendo o cidadão na ótica de “parceiro” ou utente. Por outro lado, o neoconservadorismo tem uma agenda inequivocamente coletiva e moral, baseada em noções de tradição, trabalho, autoridade e hierarquia, a partir das quais procura assegurar a ordem social e a responsabilidade perante os outros na sociedade. Escudada no ativismo dos direitos individuais, das comunidades e dos territórios, a insistência neoliberal no indivíduo como fundamento da vida político-económica relega para segundo plano toda a preocupação democrática social com a igualdade, a real democracia e as solidariedades sociais (ATKINSON *et al.*, 2007; SANTOS, 1987; FITOUSSI E ROSANVALLON, 1997; PAULANI, 1999; SENNETT, 2001, 2006; MARTINS, 2009; ASCHER, 2010; POLANYI, 2012; CLOUSCARD, 2013a, 2013b; LIPOVETSKY E SERROY, 2014; GAGO, 2015).

Nesta lógica, o individualismo marca o modo de vida humano, sendo a base do equilíbrio social e do funcionamento de toda a sociedade contemporânea, como aliás já abordámos anteriormente. Acredita-se que os indivíduos são regidos por uma racionalidade baseada em interesses privados e na busca incessante do lucro, de maneira egoísta, mas produtiva, cujas repercussões serão, eventualmente, positivas para todos, não só porque a concorrência e a competitividade são estimulados (“temos todos de ser melhor cidadãos e melhores trabalhadores”), mas também porque se acredita na eventualidade de um esforço posterior de redistribuição da riqueza produzida que a todos beneficiará. A associação entre indivíduos obedeceria a uma lei natural e necessária de obtenção ou preservação do lucro. A “mão invisível” “natural” do mercado surge como força ordenadora das relações sociais e das condutas individuais.

Friedrich August von Hayek (2008) atualizou as idéias de John Locke e Adam Smith para o século XX e fundou o que foi denominado de neoliberalismo. Hayek definiu que o mercado, centro das relações sociais, e o individualismo, principal marca da ação humana, deveriam ser recuperados com toda ênfase no mundo contemporâneo. Defendia que o mercado asseguraria uma superioridade a qualquer tipo de regulação económica e política e a qualquer instituição social, devendo servir de base para o ordenamento das sociedades e das condutas humanas. Isso possibilitaria que uma sociedade evitasse a opressão e o tolhimento do ser humano, permitindo, assim, a expansão de todas as potencialidades do ser, pleno de liberdade e livre de constrangimentos. A sociabilidade neoliberal proposta por Hayek abrangeria três aspetos essenciais: o individualismo como valor moral radical, o

MENDES, L. A nova reforma da administração do poder local português ou a arte diabólica

empreendedorismo e a competitividade. Giddens (1999) atualiza esta leitura para o século XXI no seu projeto de renovação da social-democracia, com a defesa da Terceira Via, acrescentando à discussão outras competências de cidadania que os indivíduos deveriam desenvolver, nomeadamente, as de trabalho voluntário e colaboração social de caráter não-classista. É a cidadania ativa, cujo resultado seria uma maior coesão cívica, algo positivo para cada indivíduo e para o conjunto da sociedade.

Numa perspetiva crítica, sabe-se que a sociabilidade é uma construção histórica produzida coletivamente, envolvendo relações de poder e refletida em cada sujeito singular por diferentes mediações, expressando, assim, um ordenamento mais ou menos comum sobre as formas de sentir/pensar/agir. A sociabilidade neoliberal no século XXI indica que há um padrão predominante de percepções, pensamentos e comportamentos que deve ser seguido por todos que desejam ser considerados bons cidadãos e bons trabalhadores. A sociabilidade neoliberal do século XXI tem vindo a permitir que os sujeitos históricos entendam a exploração do capital sobre o trabalho como algo naturalmente constituído, que o seu sucesso ou fracasso é unicamente decorrente do seu esforço (de sua capacidade empreendedora e competitiva) e que é possível promover o bem comum com ações voluntárias, independentemente das condições socioeconómicas e das relações de poder existentes (MARTINS, 2009).

Este é o novo catecismo neoliberal que faz imperar um fundamentalismo de mercado. E ao mesmo tempo que se impõe materialmente, o neoliberalismo origina uma narrativa de si próprio que conduz a sociedade civil a entendê-lo como desejável e inevitável. Este processo retroativo positivo de redução sistemática da atuação do poder político democrático ao funcionamento da economia e do sistema financeiro e monetário, é alimentado pela implementação de novas formas de “governamentalidade” que não mais são que engenharias políticas mercantis em áreas crescentes da vida social, com o objetivo de fazer passar uma retórica naturalista da bondade institucional subjacente a uma ordem espontânea do mercado capaz, por si, de gerar cooperação social e civismo. Esta visão da realidade, porque se reproduz muito facilmente enquanto “senso comum” e ideologia, vai estreitando as balizas do debate e criando obstáculos ao surgimento de pensamentos alternativos contra-hegemónicos, fora, portanto, do quadro ideológico neoliberal. O pensamento neoliberal, enquanto matriz teórica, ressurgiu como símbolo da modernidade – e as suas características como elemento para o desenvolvimento global –, buscando negar o “modelo” de acumulação anterior, caracterizado por uma forte presença do Estado na economia. Enquanto forma explícita de apoio à iniciativa individual e como instrumento da liberdade de ação do capital (enquanto relação social e enquanto elemento chave do crescimento dos países e regiões), as políticas – e o ideário – neoliberais, associadas à reestruturação produtiva, encontraram apoio nos mais amplos setores da sociedade. A apologia do fundamentalismo da lei de mercado e do setor privado como panaceia para a resolução da crise de Estado e da Democracia, afirma-se junto da sociedade civil como espaço de eficiência e da

iniciativa inovadora e progressista, ao mesmo tempo que relega para o setor público os valores antípodas da constelação política, fazendo uma correspondente condenação do Estado, das empresas públicas e do intervencionismo estatal, como fontes de desperdício, de burocratismo e de privilégios. Estas ideias e valores ganharam a condição de um verdadeiro “senso comum”, difundindo-se e penetrando, de modo desigual e às vezes contraditório, porém largamente, no conjunto da sociedade portuguesa, inclusive, portanto, nas classes populares (BERNARDO, 2015).

Esta afirmação do individualismo, do empreendedorismo e de uma “cidadania ativa” traz acoplada a despolitização, ou seja, a perda de influência dos governos nacionais, dos partidos políticos e da confiança na democracia representativa (FRANCO DE SÁ, 2004). Beck, Giddens e Lash (2000) falam mesmo da emergência de uma “subpolítica”, um género de política que emerge da exaustão da política com “P” maiúsculo e da imobilidade do aparelho de Estado, emigrando dos parlamentos, enquanto sedes da democracia representativa, para grupos de interesses e movimentos sociais mobilizados, doravante, não por doutrinas ou programas político-partidários, mas por questões sociais mais particulares e específicas. Giddens (1999) argumenta que o novo individualismo não corrói necessariamente a autoridade, mas exige que ela seja repensada numa base de participação ativa.

Por detrás do discurso do envolvimento, através da participação, da criatividade e empoderamento das entidades locais e dos cidadãos, do atribuir um papel crescente às comunidades na identificação das suas necessidades próprias e na procura das soluções que colmatem essas mesmas necessidades (inovação local e empoderamento); na verdade esconde-se o facto da agenda neoliberal adotar uma ótica de mera agregação de preferências e interesses individuais e de responsabilização das mesmas, facilmente permeáveis a medidas populistas e assistencialistas, adeptas de soluções de curto prazo, alheias à vontade coletiva ou ao bem comum, evidenciando até, por vezes, repúdio pelos valores e interesses públicos (GAGO, 2015; ABREU, 2015). A aura da “autonomia” e do “empoderamento” dos territórios, das comunidades e das instituições corresponde à delegação de poderes, à transferência das responsabilidades e de todo o discurso das competências, que interessa sobretudo em épocas de retração de dinheiros públicos, pois assim se consegue exportar do “centro” para a “periferia”, toda uma série de encargos que o primeiro vai deixar de ter de suportar, transferindo esse ónus para a segunda, desprovida muitas vezes de recursos humanos e financeiros para fazer face aos novos desafios. Veremos mais atentamente esta situação quando desmontarmos a tese da suposta “descentralização” na reforma da administração territorial encetada nesta década em Portugal.

3. A FALÁCIA DA CIDADANIA PARTICIPATIVA

O modelo hegemónico de democracia que se tem vindo a universalizar mundialmente (democracia liberal e democracia representativa), apesar de globalmente triunfante sobre outros regimes, tem revelado imensas limitações, não garantindo mais do que uma democracia “de baixa densidade” assente na privatização dos recursos públicos por grupos e lobbies reestruturados e acentuando um conjunto de limitações. Estas manifestam-se, por exemplo, nas elevadas taxas de abstenção registadas nos atos eleitorais o que significa uma relativa perda de vigor e capacidade de mobilização desta forma política relativamente à população em geral. A crescente dependência do poder político face ao poder económico, a crescente suspeita que recai sobre a classe política em virtude de casos sucessivos de corrupção ativa, a partidarização generalizada do aparelho do Estado e da Administração Pública, a utilização frequente do poder e dos recursos do setor público para favorecimento e enriquecimento pessoais/privados, a prioridade conferida à acumulação de capital em detrimento da redistribuição social, o facto dos grupos mais vulneráveis socialmente e menos favorecidos não conseguirem ver representados no sistema político vigente os seus interesses, comparativamente à facilidade dos setores maioritários e economicamente mais prósperos, são alguns dos aspetos mais apontados pelos teóricos e que estão na base da degradação da democracia representativa e da crise da representatividade política. Neste contexto, e em tempos recentes, os modelos da democracia participativa e popular, apesar de marginalizados e desacreditados, têm vindo a ganhar uma nova dinâmica, protagonizada por comunidades, grupos e movimentos sociais mobilizados pela necessidade premente de formas de democracia de “alta intensidade”. Aqui reside o motivo da reinserção das novas formas de participação cidadã no cenário político e no cerne da procura de uma nova institucionalidade da democracia. De certa forma, reconhece-se na participação cidadã ampliada de atores sociais de diversos quadrantes em processos vários de tomada de decisão, a perceção de possibilidade de inovação e transformação no sistema político (SOUSA SANTOS, 2003; DIAS, 2008; TOURAINÉ, 1994, 1996, 1998, 2006, 2010, 2012; LIPOVETSKY, 2012).

A participação é uma escolha e uma técnica, através da qual os cidadãos tentam influenciar as decisões que lhes interessam ou um ato de vontade das autoridades públicas no sentido de envolver os cidadãos na elaboração e tomadas de decisão. Neste último sentido, trata-se de participação organizada, que implica a existência de mecanismos de recolha e partilha de informação, mecanismos de consulta e codecisão, o que pressupõe a existência de associações representativas de cidadãos, grupos e interesses (AYRES, 2006; GUERRA, 2006; MOTA, 2005). De fora ficam muitas vezes os já frágeis movimentos sociais, cujas vozes, que denunciam as contradições inerentes ao planeamento municipal, ordenamento territorial ou consumo coletivo, são silenciadas. Neste sentido, as políticas atuais da hegemonia neoliberal reconhecem na participação inúmeras vantagens: a integração no

sistema político de mecanismos de correcção e de integração, elemento facilitador de consensos, fator de estabilidade, reforço da legitimidade dos governantes e dos interesses dominantes do Estado capitalista:

Enquanto a perspectiva da crise de legitimidade via a solução na transformação do Estado e no reforço da participação popular, através de movimentos sociais novos e autónomos, já sob o prisma da crise da governabilidade a solução estava na retracção do Estado (arredado da esfera económica e da prestação de serviços sociais) e na domesticação da participação popular (através de políticas restritivas de tal participação, por sua vez baseadas numa concepção individualista da sociedade civil dominada pelas organizações empresariais) (SOUSA SANTOS, 2005, p.12).

Sem a ligação entre as contradições e a problemática que animam a actividade do movimento (da regionalização, por exemplo) e as restantes contradições sociais gerais, a participação organizada nunca assumirá a forma de real luta social e movimento de resistência, fonte de mudança social, pois parte-se da discussão de um tema que é dado/imposto como “natural”, como é o caso da reforma da administração do território, nomeadamente a necessidade de extinção de freguesias, que sempre foi alimentada publicamente como inevitável e absolutamente necessária. Foi o que aconteceu com a reforma da administração autárquica. Estando em causa matérias da reserva de competência legislativa da Assembleia da República, urgiu apresentar a proposta de lei, com vista à aprovação dos objetivos, princípios e parâmetros orientadores da futura reorganização administrativa territorial autárquica, regulando, igualmente, o procedimento tendente à obtenção da pronúncia/participação formal dos órgãos municipais. Atenta a matéria, em sede do processo legislativo a decorrer na Assembleia da República, foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias, aos quais não foi dado um modelo alternativo.

Neste sentido, a pronúncia destes últimos órgãos e organismos apenas se limitará a ser um instrumento de participação no interior dos objectivos gerais neoliberais institucionalmente dominantes. O que ainda é mais perverso se considerarmos os estímulos actuais que o Estado capitalista tem vindo a produzir, através do planeamento estratégico participativo da governança urbana e subregional, para criar um sistema de participação em que o “bom cidadão” discuta com os outros os detalhes de aplicação de planos e normas gerais ou tente apoiar a regulação/apaziguamento de conflitos urbanos, aceitando a ordem social dominante como inevitável (ARANTES *et al.*, 2000; GUERRA, 2003, 2006; GEDDES, 2006; GUARNEROS-MEZA e GEDDES, 2010).

Na verdade, o ímpeto renovador que acompanha as propostas participativas tem gerado, nos sectores académico e político mais alternativo, fortes reticências em relação à “bondade” da participação. Na sua versão mais extrema, a tese da governança urbana tende a coincidir com as formas neoliberais do “Estado Mínimo”, que incluem a privatização do setor público, a desregulação das atividades privadas, a hegemonia da dinâmica do mercado na prestação de serviços públicos e a

transferência irrealista de competências (leia-se responsabilidades e encargos) do Estado para a sociedade civil, desprovida dos reais meios financeiros entre outros recursos para fazer face aos novos desafios (PECK E TICKELL, 2002; STEGER E ROY, 2013; ROSSI E VANOLO, 2015; RODRIGUES E TELES, 2015). Em Portugal, as formas de participação cidadã no planeamento urbano e territorial podem transvestir-se em processos de controlo social organizado de “cima para baixo” (*top-down*), onde atores e setores hegemónicos encontram novas formas de fazer prevalecer os seus interesses sobre atores já de si desfavorecidos social e economicamente, mas também com reduzido capital político e organizativo; desvirtuando as potencialidades emancipatórias e inovadoras que a participação podia acarretar (SOUSA SANTOS E AVRITZER, 2003; GUERRA, 2003).

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 8 de Setembro de 2011, que aprova os princípios orientadores e os eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica portuguesa defende assentar a sua metodologia de processo na cidadania participativa, pois envolveu a participação dos órgãos autárquicos na sua discussão, embora num espaço de tempo, diga-se, muitíssimo curto. Com efeito, na enunciação da expressão “participativa”, o processo considera-se, desde logo e automaticamente, como “democrático”, ainda que não tenha sido sujeito a sufrágio universal, não se questionando, na realidade, as condições de acção dos ditos cidadãos e parceiros locais nos estreitos limites a que ficam condicionados. A dita participação social transforma-se, assim, numa falácia democrática quando as suas condições e modalidades de operacionalização não são mais do que o inverso político dos próprios processos de socialização da participação cívica. Na verdade, estamos perante um exemplo paradigmático de como o ideal da participação da sociedade civil pode ser cooptada por forças hegemónicas para cavalgar o desmonte do setor público, aproveitando-o para montar uma operação de “marketing social”.

Esta participação é aceite pela matriz neoliberal na condição de substituir a participação autodeterminada por uma participação baseada num princípio de seletividade segundo o qual apenas alguns atores sociais, interesses e vozes são admitidos a realmente participar (RACO, 2000; WOOD *et al.*, 2005; AYRES, 2006). Os benefícios para os que são admitidos, fazem-se sempre à custa do apagamento dos preteridos, daqueles de quem a voz não interessa ouvir pelos poderes hegemónicos instituídos no ordenamento do território. O pleno sentido político da participação, como um padrão de comportamento cooperativo e inclusivo é, assim, descontextualizado, instrumentalizado e pervertido:

Para identificar o significado político da governação neoliberal, temos que prestar atenção não apenas àquilo que ela diz mas também àquilo que silencia. São os seguintes os silêncios mais importantes da matriz da governação: as transformações sociais, a participação popular, o contrato social, a justiça social, as relações de poder, e a conflitualidade social. [...] Ao silenciá-los sem para eles oferecer uma alternativa positiva, a governação assinala a derrota da teoria crítica tanto no plano social como no plano político. De facto, as alternativas aos conceitos silenciados propostas pela governação são, todas elas, negativas, no sentido em que se definem por oposição aos

conceitos da legitimidade: em vez de transformações sociais, a resolução de problemas; em vez da participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*); em vez do contrato social, a auto-regulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos. Estes conceitos alternativos não deixam de conter aspectos positivos. Com efeito, alguns deles reflectem certas aspirações da democracia avançada. São negativos na medida em que são utilizados em oposição aos outros conceitos silenciados, [...]. Deste modo, em vez de estarem ao serviço de um projecto de inclusão social e de redistribuição social, estão, isso sim, ao serviço da exclusão social e da polarização económica. (SOUSA SANTOS, 2005, p.14).

É esta uma das dimensões que se equacionam na sua crítica da governança neoliberal, e que tão bem Boaventura de Sousa Santos (2005, 2006) discute. A governança é hoje apresentada como um novo paradigma de regulação social que veio suplantar o paradigma anteriormente em vigor assente no conflito social e no papel privilegiado do Estado, enquanto ente soberano, para regular esse conflito.

4. A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO E A NEOLIBERALIZAÇÃO DO ESPAÇO (SUB)REGIONAL (II): A PROPOSTA DE LEI 44/XII E A OBRIGATORIEDADE DE REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Passados 4 meses da Resolução do Conselho de Ministros, surge a Proposta de Lei 44/XII do Governo admitida em 8 de Fevereiro de 2012, e que regula a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias, incentivando a dos municípios. Mais tarde, é promulgada a Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio que aprovou o “Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica” e a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro sobre a “Reorganização Administrativa do Território das Freguesias” que dá cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio.

O reforço da coesão nacional, a melhoria da prestação dos serviços públicos locais e a otimização da atividade dos diversos entes autárquicos são apresentados como objetivos prioritários do Governo, na senda que estão nesta reforma do território. Neste pressuposto foi anunciada a reforma da administração local, a qual, tendo por base a necessidade de adoção de um novo paradigma de gestão pública local, pretende dar resposta quer à atual conjuntura económica e financeira, quer às novas exigências colocadas aos poderes públicos locais, bem como satisfazer os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (a já referida Troika). Com efeito, e como já analisámos anteriormente, o Memorando de Entendimento compromete o Estado Português a reduzir significativamente o número de autarquias com efeitos previstos para o seguinte ciclo eleitoral local (NABAIS, 2007; REBELO, 2011; GATO, 2015).

A reorganização administrativa territorial autárquica constitui um dos pilares da reforma da administração local e reveste-se de significativa importância, atendendo aos ganhos de eficiência e de escala resultantes da racionalização do número de entes públicos envolvidos e assegurando, como se pretende, um desenvolvimento mais equilibrado do País e o cumprimento dos compromissos internacionalmente assumidos no âmbito do PAEF (PIMPÃO, 2015).

Para o Governo, o debate público (na realidade exíguo e limitado) em torno do Documento Verde da Reforma da Administração Local (que analisaremos com cuidado no próximo artigo) confirmou a importância de introduzir alterações na organização do território das autarquias locais, dando particular relevância à racionalização do número e configuração das freguesias em lugares urbanos. Por outro lado, este debate clarificou a necessidade de se encontrarem mecanismos de flexibilidade na reorganização administrativa do território, sem prejuízo do reconhecimento da identidade histórica e cultural das comunidades locais cujas freguesias se agregam. A racionalização do número de autarquias locais não visa uma redução da despesa pública a elas afeta, mas antes a libertação de recursos financeiros que serão colocados “ao serviço dos cidadãos”, aliada a uma gestão de todo o património agregado respeitadora do princípio da “boa administração”, nomeadamente dos edifícios sede, a qual deverá continuar a contribuir para a melhoria qualitativa da relação entre a autarquia, e seus representantes, e as populações.

Assim mascarada de “democracia de proximidade”⁸, a reestruturação da administração local portuguesa, que inclui a fusão, agregação ou extinção de múltiplas freguesias, num número estimado de 1860 (cerca de metade das anteriormente existentes no país) legítima, entre outras medidas, os brutais cortes no financiamento ao setor público e estatal, em geral, e à administração pública, em particular; adotando uma clara lógica revanchista contra toda a política do Estado Social. Isto ao mesmo tempo que se podia ler no memorando de entendimento que, de forma a promover a liquidez no setor bancário, se propunham medidas de desalavancagem dos bancos e *buffers* de capital, garantidos pelo Estado português. Na eventualidade dos bancos não conseguirem atingir atempadamente os novos requisitos de capital, a necessidade de assegurar níveis de capital mais elevados poderia temporariamente requerer a utilização de fundos públicos no aumento dos níveis de capital dos bancos privados. Para este efeito, previa-se que as autoridades reforçariam o mecanismo de apoio à solvabilidade bancária, de acordo com as regras dos auxílios de Estado da União Europeia, com recursos até ao montante de 12 mil milhões de euros disponibilizados ao abrigo do PAEF. Este mecanismo foi concebido de forma a preservar, durante uma fase inicial, o controlo da gestão dos bancos pelos seus accionistas privados e a permitir-lhes a opção de recompra da participação do Estado. Os bancos que beneficiem de injeções de capital serão sujeitos a regras e restrições específicas de gestão e a um processo de reestruturação, de acordo com os requisitos de concorrência

⁸ Ver livro de Relvas e Júlio (2015).

MENDES, L. A nova reforma da administração do poder local português ou a arte diabólica

e de auxílios de Estado da UE, que, contudo, incentivem soluções baseadas no mercado, nunca uma tentativa de regulação mais interventiva. Evidente neste paradoxo é a apropriação privada de investimentos/recursos públicos e socialização dos custos de intervenções que corram menos bem.

A ideologia neoliberal ortodoxa dominante é cada vez mais questionada, mas a maquinaria política da disciplina de mercado imposta pelo Estado permanece essencialmente intacta; sendo que as agendas de políticas sociais e económicas continuam a ser subordinadas à prioridade de manter a confiança do investidor e uma atmosfera ideal e vibrante para os negócios; e as agendas de políticas como livre comércio, privatização, mercados de trabalho flexíveis e competitividade territorial urbana continuam a ser tidas como certas. Como defendem Brenner, Peck e Theodore (2012), o resultado mais provável da atual crise geoeconómica é o de um neoliberalismo e um imperialismo relegitimados. Consequentemente, há um maior arraigamento dos arranjos regulatórios disciplinados pelo mercado, uma maior lubrificação e aceleração dos sistemas neoliberalizados e uma maior frequência de experimentação regulatória em diferentes contextos, sob o signo do Deus-Mercado.

A otimização da alocação dos recursos atualmente existentes, em particular através da agregação de freguesias, envolve uma criteriosa redefinição das prioridades ao nível local, reclamando o reforço das atribuições e competências próprias atualmente cometidas às freguesias em função da respetiva dimensão populacional, prevendo-se que seja acompanhado pela correspondente transferência de recursos que, na verdade, tarda a chegar de ano para ano (CÂNDIDO DE OLIVEIRA e NEIVA, 2013; SEARA *et. al.*, 2013; PINA E CUNHA e REGO, 2015). Portanto, sob o discurso da suposta descentralização que procura reforçar o papel das comunidades através de processos de desconcentração que não permitem combater desigualdades estruturais nem alterar relações assimétricas de poder regional, existe uma ideologia que pretende substituir o Estado por uma multiplicidade de poderes (os poderes difusos que já discutimos) que só aparentemente parecem criar a ilusão de empreendedorismo e localismo (RUIVO, 1990; RACO, 2000; GUARNEROS-MEZA e GEDDES, 2010), escondendo aquilo a que Carmo *et. al.* (2014) designam de “engenharia socioterritorial darwinista”, numa luta territorial em que vencem os mais fortes e capazes, as regiões por si já dotadas de uma vasta gama de recursos e maior capacidade de ação.

A reorganização administrativa territorial autárquica implica, necessariamente, alterações à estrutura governativa e à gestão das novas freguesias resultantes do processo de agregação. Não obstante tais alterações virem a constituir objeto de intervenção legislativa posterior, poderá ser desde já referido que o novo executivo deverá ser composto por um presidente e dois vice-presidentes potenciando uma participação mais direta e incisiva de cada um destes membros na vida política e na gestão do território da freguesia. Ou seja, mexe-se na geografia política do país, mas sem lhe tocar diretamente. Eis o exemplo mais acabado da reestruturação geoinstitucional proposta pela visão estratégico-competitiva do neoliberalismo, cujo enquadramento conceptual temos vindo a discutir nos

últimos artigos.

O reconhecimento do papel fundamental dos órgãos autárquicos neste processo constitui-os numa dupla responsabilidade, donde resulta que a reorganização administrativa do território será tanto mais justa e objetiva quanto maior for a participação dos órgãos autárquicos, equivalendo a inércia a uma demissão face ao processo de reforma. Isto é, a culpa da não-modernização é dos próprios territórios que não são capazes de a acolher. Os sucessos da reforma vigente podem reportar-se ao Governo central, mas os eventuais falhanços são descartados para os Governos locais, mediante as suas debilidades e incapacidades.

Por fim, mas não menos relevante, importa ter presente que é também objetivo da presente reforma da administração local viabilizar as fusões de municípios. A presente proposta de lei inicia este processo pela reorganização territorial das freguesias, mas não deixa também, desde já, de promover a fusão de municípios, através do estabelecimento de incentivos concretos à sua adesão a este processo.

A reorganização administrativa territorial autárquica prossegue, deste modo, os seguintes objetivos: a) Promoção da coesão territorial e do desenvolvimento local; b) Alargamento das atribuições e competências das freguesias e dos correspondentes recursos; c) Aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia; d) Melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações; e) Promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais; f) Reestruturação, por agregação, de um número significativo de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nos lugares urbanos. As freguesias com um índice de desenvolvimento económico e social mais elevado, um maior número de habitantes e uma maior concentração de equipamentos coletivos devem ser consideradas, no quadro da prestação de serviços públicos de proximidade, como preferenciais pólos de atração das freguesias contíguas, sem prejuízo da consagração de soluções diferenciadas em função de razões de natureza histórica, cultural, social ou outras (CÂNDIDO DE OLIVEIRA e NEIVA, 2013; SEARA *et. al*, 2013). Ou seja, prevê-se um desenvolvimento polarizado, em menosprezo do *hinterland* já de si empobrecido e caracterizado por dinâmicas socioeconómicas frágeis. É neste sentido, também, que a sede do município deve ser preferencialmente considerada como pólo de atração das freguesias que lhe sejam contíguas, independentemente de nestas se situarem ou não lugares urbanos, de modo a promover as respetivas dinâmicas económicas e sociais.

Pela análise do “Guião de Reforma do Estado”, cuja versão final foi aprovada no Conselho de Ministros a 8 de Maio de 2014⁹, podemos referir que o que talvez seja novidade neste governo é a sua tentativa de controlar e “reestruturar” o poder local através de um processo de duas vias – a partir de

⁹ Ver <http://www.portugal.gov.pt/media/1228115/20131030%20guiiao%20reforma%20estado.pdf>, consultado a 25 de Outubro de 2014.

cima e a partir de baixo, sob o signo de um novo paradigma de governação neoliberal, como já vimos, que reconhece nos rearranjos e reformas geoinstitucionais e no domínio do ordenamento do território enquanto campo normativo e regulatório, poderosas estratégias de disseminação de uma microfísica do poder difuso e hegemónico. Por um lado, centralizou enormemente a regulamentação, a orientação, o controlo orçamental e as competências e recursos financeiros, numa tentativa de alinhar as ações do poder local com as políticas do centro. Por outro, tentou dar aos cidadãos, na sua dupla qualidade de consumidores, utentes e participantes democráticos, mais influência sobre os serviços locais, na esperança de que pudessem exercer mais pressão sobre os prestadores de serviços para que estes apoiem as reformas e as políticas vindas do centro, de um Estado Mínimo e pró mercado. Situação esta que surge justamente legitimada quando a necessidade de contenção orçamental é urgente e justifica cortes radicais na despesa do Estado, para fazer face às medidas de austeridade exigidas pelo cumprimento do compromisso que o governo vigente assumiu com as forças de resgate financeiro levado a cabo pela Troika, patente no PAEF (Programa de Assistência Económica e Financeira), como já discutimos anteriormente:

A redução da despesa do Estado é um imperativo externo e interno de Portugal. O pedido de ajuda externa que o nosso país foi obrigado a fazer, atirou-nos para uma situação em que perdemos autonomia financeira e ficámos com uma soberania orçamental seriamente limitada. A crise portuguesa de 2011 teve causas e, claro, consequências. Nas causas, o excesso de despesa produz défice excessivo e o défice excessivo constitui – isso hoje ainda acontece – um lastro e um peso para uma dívida pública que temos de reduzir para ser sustentável. Cada ponto a mais no défice aumenta a dívida. [...] A situação de emergência financeira levou a um conjunto de efeitos políticos, económicos e sociais que, legitimamente, a sociedade portuguesa não deseja repetir. Desde logo, o efeito na soberania política. Após a assinatura do Memorando de Entendimento com CE, BCE e FMI, o Estado Português viu severamente limitada não apenas a sua soberania orçamental e económica, mas uma parcela essencial da sua soberania política. Na verdade, os três anos de Programa de Ajustamento são três anos em que a dependência dos credores obriga à adoção de políticas e metas que são negociadas externamente, ficando o financiamento do país sujeito a condição de cumprimento. O sentido principal da superação da emergência financeira é exatamente a recuperação dessa parcela de soberania política que o resgate suspendeu; nesse plano, qualquer reforma do Estado terá como objetivo ajudar a restabelecer e manter a soberania de Portugal (Guião de Reforma do Estado, 2014: 6-9).

Deste ponto de vista, a “nova” governação visa, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento económico regional e nacional (no âmbito da cidade-região, por exemplo), uma prestação de serviços públicos mais eficiente e mais eficaz (no âmbito da autarquia e do bairro) e uma maior participação democrática e responsabilização (no âmbito da autarquia, do bairro, das comunidades e dos indivíduos). Trata-se de um esforço muito acrescido que acarreta uma complexa e exigente sobrecarga da administração pública local, sobretudo quando as suas ações estão muitas vezes sujeitas a

MENDES, L. A nova reforma da administração do poder local português ou a arte diabólica

apertadas restrições pela falta de financiamento, a objetivos e metas centrais incompatíveis com os recursos atualmente existentes, numa fase de Crise Sistémica do Estado e da Democracia.

A retórica e a ideologia neoliberal tem vindo a reproduzir um paradigma de vida social e económica e de relações sociais de produção que nos induz a acreditar que a valorização da iniciativa pessoal e privada, bem como da autodeterminação individual e do empreendedorismo, são suficientes para criar mais igualdade e coesão social e territorial. Esta é exatamente a matriz ideológica que constitui pano de fundo para a defesa da individualização dos indivíduos, das comunidades e dos territórios, de forma a produzir um esforço de competitividade concorrencial que se julga a todos trazer apenas aspetos positivos, pela esperança de uma redistribuição dos dividendos do tão ambicionado crescimento trazido pela anunciada retoma económica. Contudo, trata-se de uma máscara para um típico cânone neoliberal: a socialização dos custos e a apropriação privada dos benefícios, e ainda uma descentralização para recentralizar, de forma a exportar custos, encargos e responsabilidades do poder central para o poder local:

Preparar um novo processo de transferência de competências da Administração Central para os municípios e as entidades intermunicipais, com envelope financeiro mas sem aumento da despesa pública. O programa “Aproximar” ajudará a consolidar este processo ambicioso de descentralização. Sem prejuízo de outras áreas a identificar pelo citado programa, devem poder considerar-se transferências em certas áreas como a educação, serviços locais de saúde, contratos de desenvolvimento e inclusão social, cultura, participação na rede de atendimento público dos serviços do Estado, transportes e policiamento de trânsito onde se justifique. Este processo de transferência de competências deverá procurar maximizar a eficiência e a coesão territorial e implica a definição de regras de gestão e envelopes financeiros (Guião de Reforma do Estado, 2014: 41).

Os critérios de inclusão/exclusão na vida social e no mercado de trabalho, por exemplo, recaem única e exclusivamente nos indivíduos e nas comunidades, numa perspectiva dogmática balizada apenas pelo espírito competitivo, pela rentabilidade pessoal e pela performance flexível e adaptativa dos sujeitos. A nova moral neoliberal baseia-se nestes alicerces e tem contaminado todos os níveis da infraestrutura e da superestrutura das formações socioespaciais capitalistas, através da disseminação de um pensamento único neoconservador reacionário, assente na cultura do consumo, do hedonismo, da “privatopia” exclusivista, da competição, do individualismo autista e da ação cívica localizada e fragmentada que, disfarçadas de empoderamento, de delegação de responsabilidades e de competências e ainda de democracia de proximidade para os direitos humanos e sociais, na verdade vinga ao se enraizar através de uma destruição criativa dos fundamentos das sociedades democráticas e modernas tal como as conhecemos até agora.

À guisa de conclusão, podemos reforçar que há, efetivamente, a apropriação de um discurso em torno da noção de valorização do poder local quando se considera prioritária a reforma a levar a cabo

MENDES, L. A nova reforma da administração do poder local português ou a arte diabólica

no âmbito da administração local autárquica, de modo a reforçar a descentralização e a proximidade com os cidadãos, ao abrigo de uma ideia de sustentabilidade e de coesão nacional, visando um novo modelo de gestão e de suporte da missão dos entes públicos envolvidos, com vista ao desenvolvimento económico, social e cultural do País; mas, na verdade, reduz-se a ideia do localismo e da autonomia a uma reestruturação do tecido empresarial local e das economias de escala locais (através da intermunicipalidade), com preocupações essencialmente de contenção de despesa pública na administração local, como eixo estruturante desta reforma. Nesta questão residem os perigos de apropriação do discurso da democracia participativa e da descentralização por propostas e forças de poder neoliberal que não desenvolvem muito mais que a redução da democracia local ao paradigma da mercantilização e da produção capitalista do espaço regional (subnacional), reproduzindo uma lógica de desenvolvimento desigual. É através da capilariedade da sociedade civil e da sua escala local e regional que os interesses sociais particulares acabam por fazer sentido e serem eficientes pelo interesse geral, afinando com um sistema em que as relações de poder são claramente assimétricas e em que a base de sucesso é precisamente a de garantir que essas relações mantêm as desigualdades socioespaciais já existentes. Trata-se do mito neoliberal do localismo progressista: prelúdio a uma (re)centralização por via de uma suposta “descentralização”. Neste texto procurámos, precisamente, elaborar uma crítica deste modelo de governança neoliberal patente na reforma das freguesias portuguesas, enquanto inovação geoinstitucional e suposto modo de regulação social pós-estatal, concebendo-o como a matriz regulatória do neoliberalismo, entendido como a nova versão do capitalismo de *laissez faire* aplicada aos territórios.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Alexandre. As setes vidas do argumentário neoliberal. In: BERNARDO, Luís (org.) *Correntes Invisíveis: Neoliberalismo no Século XXI*. Lisboa: Deriva, 2015. p.51-58.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- ASCHER, François. *Novos Princípios do Urbanismo*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010.
- ATKINSON, Rob; SMITH, Ian; SWEETING, David. A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº.77, p.59-79, 2007.
- ATKINSON, Rob. Contemporary urban governance and the search for competitiveness: Mobilisation of assets in the bid to improve «urban attractiveness». In: MARQUES, Ana; MOREIRA, Rita (Org.). *Governança e Territorialidades. Lógicas e Práticas na Administração Local*. Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus, 2012. p.23-46.
- AYRES, Carlos. A administração pública brasileira e as vicissitudes do paradigma de gestão gerencial. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº.51, p.29-52, 2006.
- BAILEY, Nick; BRAMLEY, Glen; HASTINGS, Annette. Local responses to austerity. *Local Government Studies*, vol.41, n.º4, p.571-581, 2015.
- BAERT, Patrick; CARREIRA DA SILVA, Filipe. *Teoria Social Contemporânea*. Lisboa: Mundos Sociais, 2014.
- BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. *Modernização Reflexiva*. Política,

- Tradição e Estética no Mundo Moderno. Oeiras: Celta Editora, 2000.
- BERNARDO, Luís. Hegemonia e corrosão da esfera pública. In: BERNARDO, Luís (org.) *Correntes Invisíveis: Neoliberalismo no Século XXI*. Lisboa: Deriva, 2015. p.187-194.
- BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, vol. 13, n.º 26, p.15-39, 2012.
- BROWN, Wendy. Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution. Nova Iorque: Zone Books, 2015.
- CÂNDIDO DE OLIVEIRA, António; NEIVA, Mateus. As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa. Braga: Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2013.
- CARMO, André; FERRÃO, João; MALHEIROS, Jorge. Geografias do Estado Social: Reorganização Territorial, Habitação e Urbanismo. In: MIGUEL DO CARMO, Renato; BARATA, André (Org.). *Estado Social: De Todos, Para Todos*. Lisboa: Tinta da China, 2014. p.167-200.
- CASTRO, Edgardo. Vocabulário de Foucault. Um Percorso pelos seus Temas, Conceitos e Autores. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.
- CLOUSCARD, Michel. Néo-fascisme et Idéologie du Désir. Genèse du Libéralisme Libéraire. Paris: Éditions Delga, 2013a.
- CLOUSCARD, Michel. Le Capitalisme de la Séduction. Critique de la Social-Démocratie Libéraire. Paris: Éditions Delga, 2013b.
- COCKS, Matthew. Conceptualizing the role of key individuals in urban governance: cases from the economic regeneration of Liverpool, UK. *European Planning Studies*, vol.21, n.º4, p.575-595, 2013.
- COVAS, António; COVAS, Maria das Mercês. Multiterritorialidades I. Temas e Problemas de Governança e Desenvolvimento Territoriais. Lisboa: Edições Colibri, 2015.
- DIAS, Nelson. Uma outra democracia é possível? As experiências de Orçamento Participativo. *E-Cadernos CES*, n.º.1, p.219-244, 2008.
- DUPOIRIER, Elisabeth. À descoberta da sociedade civil regional: Os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Europeia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.77, p.11-35, 2007.
- FITOUSSI, Jean-Paul. A Democracia e o Mercado. Lisboa: Terramar, 2005.
- FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. A Nova Era das Desigualdades. Oeiras: Celta Editora, 1997.
- FOUCAULT, Michel. História da Sexualidade I: A Vontade de Saber. São Paulo: Graal, [1988] 1999.
- FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir. Nascimento da Prisão. Petrópolis: Editora Vozes, [1975] 2004.
- FOUCAULT, Michel. Sociedade, Território, População. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.
- FOUCAULT, Michel. "The meshes of power". In: CRAMPTON, Jeremy; ELDEN, Stuart (Eds.). *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography*. Aldershot: Ashgate, [1976] 2008b. p.153-162.
- FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. São Paulo: Graal, [1979] 2009.
- FOUCAULT, Michel. Nascimento da Biopolítica. Lisboa: Edições 70, 2010a.
- FOUCAULT, Michel. Em Defesa da Sociedade. São Paulo: Martins Fontes, 2010b.
- FOUCAULT, Michel. Estratégia, Poder-Saber. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- FOUCAULT, Michel. Repensar a Política. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.
- FRANCO DE SÁ, Alexandre. Metamorfose do Poder. Coimbra: Ariadne, 2004.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e Liberdade. Lisboa: Actual, [1962] 2014.
- GAGO, Verónica. La Razón Neoliberal. Economías Barrocas y Pragmática Popular. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.
- GATO, João. A reorganização administrativa do território no Programa de Assistência Económica e Financeira. In: LURDES RODRIGUES, Maria; ADÃO E SILVA, Pedro (Org.). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Coimbra: Almedina, 2015, p.299-316.
- GEDDES, Mike. Neoliberalism and local governance: cross-national perspectives and speculations. *Policy Studies*, vol.6, n.º3/4, p.359-377, 2005.
- GEDDES, Mike. Partnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.30, n.º1, p.76-97, 2006.
- GIDDENS, Anthony. Para uma Terceira Via. A Renovação da Social-Democracia. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

- GUARNEROS-MEZA, Valeria; GEDDES, Mike. Local governance and participation under neoliberalism: comparative perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.34, n.º1, p.115-129, 2010.
- GUERRA, Isabel. O território como espaço de acção colectiva: paradoxos e virtualidades do «jogo estratégico de actores» no planeamento territorial em Portugal. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (Org.). *Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2003. p.289-308.
- GUERRA, Isabel. Participação e Acção Colectiva: Interesses, Conflitos e Consensos. Estoril: Principia, 2006.
- HABERMAS, Jürgen. A Transformação Estrutural da Esfera Pública: Investigações sobre uma Categoria da Sociedade Burguesa. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.
- HAYEK, Friedrich A. O Caminho para a Servidão. Lisboa: Edições 70, [1944] 2008.
- HARDT, Michael. “O enfraquecimento da sociedade civil”. In: <http://www.oestrangeiro.net/politica/206-o-enfraquecimento-da-sociedade-civil-2001?format=pdf>, 2001, (consultado a 31 de Agosto de 2015).
- HUXLEY, Margo. “Geographies of governmentality”. In: CRAMPTON, Jeremy; ELDEN, Stuart (Eds.). *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography*. Aldershot: Ashgate, 2008. p.185-204.
- JESSOP, Bob. From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, vol.26, n.º1, p.34-40, 2006.
- LAGASNERIE, Geoffroy de. A Última Lição de Michel Foucault. Sobre o Neoliberalismo, a Teoria e a Prática. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- LEPAGE, Henri. Amanhã, o Capitalismo. Lisboa: Publicações Europa-América, 1977.
- LIPOVETSKY, Gilles. A Sociedade da Deceção. Lisboa: Edições 70, 2012.
- LIPOVETSKY, Gilles; SERROY, Jean. O Capitalismo Estético na Era da Globalização. Lisboa: Edições 70, 2014.
- MARTINS, André. “Sociabilidade neoliberal”. In: <http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socneo.html>, 2009, (consultado a 11 de Setembro de 2015).
- LAZZARATO, Maurizio. *Governing by Debt*. Londres: Semiotext(e), 2015.
- MAZET, Pierre. Os usos institucionais da sociedade civil: O exemplo dos Conselhos de Aglomeração. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.77, p.37-57, 2007.
- MOTA, Arlindo. *Governo Local, Participação e Cidadania*. Lisboa: Vega, 2005.
- NABAIS, José. *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina, 2007.
- NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Empire*. Massachusetts: Harvard University Press, 2000.
- PAULANI, Leda. Neoliberalismo e individualismo. *Economia e Sociedade*, n.º.13, p.115-127, 1999.
- PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing space. In: BRENNER, Neil; THEODORE, Nik (Eds.). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell, 2002. p.33-57.
- PECK, Jamie; THEODORE, Nik. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- PIMPÃO, Adriano. A modernização do Estado e as autarquias locais. In: NETO, Paulo; SERRANO, Maria Manuel (coord.) *Políticas Públicas, Economia e Sociedade: Contributos para a Definição de Políticas no Período 2014-2020*. Alcochete: Nexo Literário, 2015. p.1-12.
- PINA E CUNHA, Miguel; REGO, Arménio. Mais mudança com menos mudança: notas sobre a reforma do Estado e o paradoxo da mudança. In: SOROMENHO-MARQUES, Viriato; PEREIRA, Paulo (coord.) *Afirmar o Futuro. Políticas Públicas para Portugal: Vol.I – Estado, Instituições e Políticas Sociais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015. p.114-144.
- POLANYI, Karl. *A Grande Transformação. As Origens Políticas e Económicas do nosso Tempo*. Lisboa: Edições 70, [1944] 2012.
- RACO, Mike. Assessing community participation in local economic development — lessons for the new urban policy. *Political Geography*, vol.20, p.573-599, 2000.
- RACO, Mike. Governmentality, subject-building, and the discourses and practices of devolution in the UK. *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol.28, p.75-95, 2003.
- RACO, Mike. The new contractualism, the privatization of the Welfare State, and the barriers to open source planning. *Planning*

MENDES, L. A nova reforma da administração do poder local português ou a arte diabólica

- Practice & Research*, vol.28, n.º1, p.45-64, 2013.
- REBELO, Marta. As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika. Coimbra: Almedina, 2011.
- RELVAS, Miguel; JÚLIO, Paulo. A Reforma da Administração Local. O Outro Lado da Governação. Porto: Porto Editora, 2015.
- RODRIGUES, João; TELES, Nuno. O neoliberalismo como intervencionismo de mercado. In: BERNARDO, Luís (org.) *Correntes Invisíveis: Neoliberalismo no Século XXI*. Lisboa: Deriva, 2015. p.71-82.
- ROSSI, Ugo; VANOLO, Alberto. Urban Neoliberalism. In: *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2ª edição, volume 24. Londres: Elsevier, 2015, p.846-853.
- RUIVO, Fernando. Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre centro e periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.30, p.75-95, 1990.
- RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel. Poderes locais em perspectiva comparada. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.77, p.3-9, 2007.
- RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel; GOMES, Catarina. O Poder Local Português e a Construção Europeia: O Estado Labiríntico Revisitado. Coimbra: Almedina, 2011.
- SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. São Paulo: Nobel, 1987.
- SEARA, Fernando; PRAZERES, Hugo; GOMES, Paulo. Revolução Autárquica. A Fusão e Agregação de Freguesias. Lisboa: Bnomics, 2013.
- SENNETT, Richard. A Corrosão do Carácter. As Consequências Pessoais do Trabalho no Novo Capitalismo. Lisboa: Terramar, 2001.
- SENNETT, Richard. A Cultura do Novo Capitalismo. São Paulo: Record, 2006.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2003.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.72, p.7-44, 2005.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. A Gramática do Tempo. Para uma Nova Cultura Política. Porto: Edições Afrontamento, 2006.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de; AVRITZER, Leonardo. “Introdução: para ampliar o cânone democrático”. In: SOUSA SANTOS, Boaventura (Org.). Democratizar a Democracia. Os Caminhos da Democracia Participativa. Porto: Edições Afrontamento, 2003. p.35-69.
- STEGER, Manfred; ROY, Ravik. Introdução ao neoliberalismo. Lisboa: Actual, 2013.
- TEIXEIRA FERNANDES, António. Poder Autárquico e Poder Regional. Porto: Brasília Editora, 1997.
- TEIXEIRA FERNANDES, António. Monotonia Democrática e Diluição das Regulações Sociais. Porto: Edições Afrontamento, 2006.
- TOURAINÉ, Alain. Crítica da Modernidade. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.
- TOURAINÉ, Alain. O que é a Democracia? Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- TOURAINÉ, Alain. Iguais e Diferentes. Poderemos Viver Juntos? Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- TOURAINÉ, Alain. Um Novo Paradigma: Para Compreender o Mundo de Hoje. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.
- TOURAINÉ, Alain. Pensar de Outro Modo. Lisboa: Instituto Piaget, 2010.
- TOURAINÉ, Alain. Depois da Crise. Lisboa: Instituto Piaget, 2012.
- WOOD, Andrew; VALLER, David; PHELPS, Nick; RACO, Mike; SHIRLOW, Pete. Devolution and the political representation of business interests in the UK. *Political Geography*, vol.24, p.293-315, 2005.

Recebido em 06 de Maio 2016

Aceito em 05 de Julho 2016