



Daniel Gameiro Francisco

Território, Projetos e Cultura do Poder em duas Metrópoles Europeias: Nantes e Porto em Perspetiva Comparada

Tese de Doutoramento em Sociologia, na especialidade de Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, orientada pelo Professor Doutor Fernando Alberto Baetas de Oliveira Ruivo e apresentada na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

JANEIRO 2018





• C •

FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Daniel Gameiro Francisco

**Território, Projetos e Cultura do
Poder em duas Metrópoles Europeias:
Nantes e Porto em Perspetiva Comparada**

Tese de Doutoramento em Sociologia, na especialidade de Sociologia do Estado, do Direito e da Administração, orientada pelo Professor Doutor Fernando Alberto Baetas de Oliveira Ruivo e apresentada na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

JANEIRO 2018

Aos meus pais, Manuel Mendes Francisco e Ilídia Mota Gameiro, exemplo de perseverança e abnegação, a quem jamais algum trabalho académico honrará devidamente

Aos meus avós, Manuel Maria e Guilhermina da Mota, primeira âncora no tempo e no mundo

À minha Ti Laurinda, de quem conservo memória permanente

Ao meu irmão, Nelson, e sua família que me orgulha, Manuela, Dinis e Mafalda

À Sílvia, pela constância do acompanhamento em todos os desassossegos

Aos colegas Hermes Costa e Elísio Estanque, a quem só poderei dizer, retomando

Montaigne: parce que c'était eux, parce que c'était moi

Agradecimentos

Ao orientador, colega e amigo Fernando Ruivo, pelo encorajamento, a serena presença e a infinita estima, de longa, longa data,

Ao Boaventura de Sousa Santos, por razões impossíveis de enumerar,

A todos os colegas da **Faculdade de Economia** e do **Centro de Estudos Sociais** da Universidade de Coimbra, para quem a solidariedade e a fraternidade não são apenas termos da pesquisa sociológica

À língua francesa e ao **Institut d'Études Politiques de Paris**, segunda casa, outras janelas abertas para o mundo

À Dora Fonseca, à Sandra Carvalho, ao Paulo Peixoto, ao Claudino Ferreira e à Paula Abreu, pelos inestimáveis apoios em diferentes tempos deste empreendimento de tese

Aos amigos e à família de Vermoil, tantos e tão importantes que se o capital social fosse ouro eu ofuscaria toda a riqueza dos Sultões,

Agradeço muito os incentivos, mais explícitos ou íntimos, o conforto e as palavras de alento com que um número incontável de amigos e colegas acompanhou as sucessivas etapas da investigação e da escrita da tese. Por eles nutro uma afeição sem medida.

A realização deste trabalho beneficiou do financiamento da Fundação para a Ciência e a Tecnologia, através de bolsa individual de doutoramento – bolsa SFRH/BD/10381/2002.

Toda a infelicidade vem da comparação

Provérbio Chinês

*Je ne puis pas donner la réalité des faits, je n'en puis
présenter que l'ombre*

Stendhal, ***Le Rouge et le Noir***

Resumo

TERRITÓRIO, PROJETOS E CULTURA DO PODER EM DUAS METRÓPOLES DE FRANÇA E PORTUGAL: NANTES E PORTO EM PERSPETIVA COMPARADA

A presente tese centra-se na problemática do território e das políticas locais, e sua relação com o Estado central, em dois países europeus: Portugal e França. A reflexão, ao longo de oito capítulos, atravessa os temas da política, do poder local e central, bem como dos atores da sociedade civil e das experiências urbanas de governança (ou “*Governance*”, conceito que aqui ocupa lugar central) em que participam. O objeto empírico parte de dois estudos de caso sobre projetos de transporte coletivo e mobilidade urbana, no Porto e em Nantes, inserindo-se na área dos estudos da descentralização administrativa, poderes locais e governação urbana.

Tida como revitalizadora da democracia, a descentralização é por norma abordada sob o prisma dos “governos locais”. Estes são analisados tendo em conta o seu leque de responsabilidades e as suas margens de decisão, a autonomia para obter e funcionar com recursos próprios, a qualidade das instituições e lideranças, enfim, as especificidades de cultura política e identitária que demonstram. Recentemente, estuda-se muito a aptidão das configurações locais de atores e instituições para entrarem em lógicas de “projeto”, especialmente nas cidades, onde se tendem a situar as práticas de “governança” mais avançadas. Trata-se, na generalidade dos estudos, de indagar da existência, em áreas urbanas ou metropolitanas, de dinâmicas socioinstitucionais ancoradas em projetos (de renovação urbana, mobilidade e transportes, ambiente, cultura, desporto), reveladores das especificidades e capacidades políticas de cada universo ou contexto. Para além da componente técnica, supõe-se que nestes domínios de política pública se pode verificar a colaboração de várias instâncias político-administrativas, setores da sociedade civil (mundo empresarial e associativo), atores individuais e meios profissionais, mobilizados em torno de compromissos e formas de cooperação que dão azo a sistemas multiparticipados de ação coletiva.

Os projetos de mobilidade e transporte são excelente laboratório para testar a qualidade dos governos locais. E em França e Portugal as cidades de Nantes e do Porto constituem terreno empírico propício a este tipo de pesquisa, que as permite apreender e questionar enquanto ilustração dos modos de ação e de cultura política local em cada um dos dois países. Nantes porque o seu *Tramway*, o mais antigo do país, exprime bem as mudanças que recompuseram a ação pública territorial em França nas últimas décadas. Inspirador de outras ambições e projetos urbanos, figura de proa do desabrochar de um sistema de ação intermunicipal, o *Tramway* constituiu o estímulo, e a matriz pedagógica, para a projecção de novas racionalidades, políticas e técnicas, à escala da metrópole. No caso do Porto, o projeto do Metro é o único em Portugal de um grande investimento de transporte e mobilidade que reservou papel decisivo às autarquias metropolitanas, das quais se esperava, a par de outros atores locais (como a Universidade), empenhada participação. Ao longo de cerca de duas décadas de concertações institucionais, formatos organizacionais, projetos de engenharia, soluções de urbanismo, financiamentos, itinerários e tecnologias, nele é possível identificar uma relevante sucessão de fases e protagonistas, discursos, impasses e decisões. É nessa linha temporal que as relações entre o mundo técnico e o universo político, a qualidade das lideranças e as diferentes aptidões dos atores locais, entre outros aspectos,

podem ser avaliadas, permitindo diversas reflexões. Entre outras coisas, reflexões sobre as conexões entre o poder local e o Estado central, as características mais relevantes dos sistemas políticos nacionais e locais, as lógicas subjacentes aos projetos de grande envergadura em contexto urbano e metropolitano em Portugal e França.

Neste sentido, os dois grandes projetos de transporte coletivo e mobilidade do Porto e de Nantes são inseridos no quadro dos Estados, unitários e centralizados, a que estas cidades pertencem. De tradição napoleónica, mas com descentralização desde o último terço do século XX, ambos esses Estados integram a União Europeia, a qual proporciona debate e hipóteses à pesquisa pela injunção à *multi-level Governance* vinda de Bruxelas. A criação de estruturas ou entidades urbanas de gestão de recursos coletivos, juntando atores e contributos de várias instituições, culturas profissionais, origens setoriais, filiações partidárias e ideológicas, é debatida, então, nas duas cidades, com referência empírica ao Metro e ao *Tramway*. A essa discussão convocamos noções como as de “cultura política”, “dependência do passado” (*path dependency*), *policy style*, “regime político”, a juntar às mais clássicas da relação “centro-periferia” — como a de “regulação cruzada” —, indicadoras do quadro estrutural com que trabalhamos.

No final, mostrar-se-á como se trata de territórios muito diferentes. Razões ligadas à evolução das relações centro-periferia nos dois países acumulam com as especificidades dos atores, sua racionalidade, cultura e ação estratégica, dando azo a cenários metropolitanos distintos, reveladores de opções diferentes e assimetrias consideráveis ao nível dos próprios países, França e Portugal. O *Tramway* ilustra a fusão gradual da lógica funcional dos projetos com as práticas e culturas políticas urbanas. Servida por amplo e constantemente renovado enquadramento institucional, a metrópole torna-se espaço de produção de entendimentos entre interesses e atores muito heterogêneos, tradicionalmente clivados por partidos, ideologias ou egoísmos autárquicos, mas cujas obrigações de entendimento e decisão institucional acabam por desenhar algo próximo de um sistema de ação coletiva territorial. O Metro do Porto, por seu lado, autonomizou-se relativamente às entidades locais e às práticas dos respetivos atores. Os quais, na ausência de um quadro institucional, cultura relacional e recursos apropriados, acabam por remeter o projeto ao Estado, dele se desvinculando com base em interesses e discursos reveladores de modelos de interação cuja mudança só muito recentemente se começa a pressentir.

Palavras-chave: poder local, território, governança territorial, projetos urbanos.

Abstract

TERRITORY, PROJECTS AND POLITICAL CULTURE IN TWO METROPOLITAN AREAS IN FRANCE AND PORTUGAL: NANTES AND PORTO IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

This dissertation focuses on the issue of territory and local politics in their relation with the central State in two European countries: Portugal and France. The reflection presented over eight chapters encompasses the issues of politics, power (local and central) and institutions, as well as civil society actors and experiences of local governance (being 'governance' a cornerstone concept within this dissertation). Its empirical object emerges from two case studies on public transportation projects and urban mobility, in Oporto and Nantes, and is placed within the fields of studies of administrative decentralisation, local administrations and power and urban governance.

Political-administrative processes of decentralization have been the object of various studies. Seen as revitalisers of democratic practices and political elites, "local governments" are analysed in their decision making and accountability, as well as their ability to obtain and use endogenous resources for public policies. Additionally, the quality of institutional design and leadership, in connection with features of political culture and territorial identity, is also emphasized. Recent studies have focused on the capacity of local government to develop coalition "projects", associated with advanced practices of urban governance. This involves project-based dynamics in urban or metropolitan areas (urban renewal, mobility and transportation, environment, culture, sports), which despite their technical component are broad enough to associate several political-administrative agencies and sectors of civil society (business and associations), as well as individual actors and professional groups based on compromise, cooperation and emulation logics. Ultimately, the aim is to grasp the nature of cities or metropolitan areas that are able to create multi-participated systems of collective action.

Mobility and collective transport projects offer an excellent laboratory concerning the quality of local governance systems, and in France and Portugal the cities of Nantes and Oporto are particularly appropriate. The former, which has the oldest tramway in France, is a good example of the changes that reconfigured French territorial public action in the last decades. Paving the way for other urban projects, the tramway project constituted the first experiment of inter-municipal decision-making, representing a decisive stimulus and framework for metropolitan political and technical rationality. In the case of Oporto, the Metro is the only example in Portugal of a large transport and mobility project in which an important role was envisaged for local governments and other actors (such as the University), from which a strong participation was expected. In both cases, throughout about two decades of institutional choices, organisational arrangements, engineering projects, planning solutions, funding, itineraries and technologies, we find a number of stages, protagonists, discourses, impasses and decisions which allow us to assess the relations between center and periphery (the State and local administrations), the technical and political worlds, as well as leadership qualities and the ability of all actors involved to work together.

In fact, these large-scale transport and urban mobility projects are related to the most relevant features of their national political systems, illustrating also the important changes that have been implemented in last decades. Although France and Portugal are unitary and centralized states, built upon the Napoleonic tradition, they have promoted several

decentralization reforms since the last quarter of the 20th century. Moreover, both countries are part of the European Union, which provides an important framework for this research due to its commitment to *multi-level governance*. The creation of local structures able to manage collective resources and coordinate actors from different political-ideological groups, diverse sectorial responsibilities and visions, multiple and concurrent territorial interests, is in these two cases discussed using the Metro and the Tramway frameworks. Concepts such as “political culture”, *path dependency*, *policy style* and *political regime*, added to the more classic center-periphery or “cross regulation”, are used to show how Nantes and Oporto are very different territories in what concerns sociopolitical reasoning and functioning. Structural reasons, connected to the evolution of center-periphery relations in both countries, are added to the specificities of actors, who in their personal considerations and visions, culture and strategic action shape very different metropolitan scenarios, revealing wide differences between France and Portugal.

Key-words: local government, urban governance, territory, mobility projects

ÍNDICE

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLOGIA

INTRODUÇÃO	1
Capítulo 1 – A SOCIOLOGIA E O PENSAMENTO SISTÉMICO	19
1.1. Contemporaneidade e sociologia na “tormenta”	19
Crise intelectual, crise do político	23
Globalização: do económico ao sociopolítico.....	29
1.2. Sociologia, Estado e Poder: para um projeto de sociedade	33
A grande matriz do Estado.....	36
Centralismo e normatividade	39
1.3. O paradigma centro-periferia	42
Matriz de dupla condição	45
Centro e periferia: para uma “inversa navegação” epistémica.....	47
Capítulo 2 – ESTADO, POLÍTICA PÚBLICA E <i>GOVERNANCE</i>	53
2.1. Propedêutica da <i>Governance</i>	53
A boa governança: reestruturação “virtuosa” do Estado e da política	57
Da absorção epistémica da <i>Governance</i>	60
2.2. Na linha do tempo, a <i>Governance</i> instrumental	66
2.3. Redes de política pública: negociação generalizada	71
Estado, grupos de interesse, bloqueios	74
Da reabilitação do social... e do território	75
Capítulo 3 – ESPAÇO, IDENTIDADES E ‘GOVERNANÇA’ TERRITORIAL	79
3.1. <i>Governance</i> instrumental vs <i>Governance</i> territorial	79
3.2. Global, local e as geografias no mundo	82
Regiões e metrópoles: a nova “institucionalização” do económico e do social	84
Redes e Territórios: da economia à política, efeitos de “atmosfera”	89
3.3. Para uma sociologia da governança local	94
3.4. “Projeto” e “cooperação” territorial	101
Atores, comunidades e territórios.....	104

3.5. Poder, espaço e identidades.....	108
Que territórios para a identidade?	112
3.6. Os projetos, os atores e a mobilidade	114
As conexões Estado central - Estado local.....	115
A conceção transdisciplinar do local.....	118
3.7. A importância da mobilidade no contexto metropolitano.....	119
O transporte coletivo	120
Capítulo 4 – O PROJETO EUROPEU, A <i>GOVERNANCE</i> E O TERRITÓRIO	125
4.1. Uma nova socialização política e cultural. Em busca da “soma positiva”	128
4.2. Ambições de largo espectro: um método europeu de acção territorial?	132
Do progressismo político-territorial: desenvolvimento local e parcerias	135
4.3. A Integração pela <i>Governance</i> . Convergência na política?	137
Gramática europeia de acção territorial? Da <i>Governance</i> à governação policêntrica ...	139
Do policentrismo territorial em forma de “ <i>Governance</i> ”	143
Efeitos de socialização e gramática da boa governação territorial	145
4.4. Reforço da <i>Governance</i> , perda nos territórios?	147
A Europa e seus paradoxos no quadro da globalização	150
As tensões da Europa e o contexto da globalização.....	153
Balanço mitigado ou a resistência intergovernamental.....	154
Capítulo 5 – METODOLOGIA E HIPÓTESES DE TRABALHO	159
5.1. Metodologia e epistemologia	159
5.2. Técnicas de recolha.....	162
5.3. Hipóteses	163
Capítulo 6: PORTUGAL E FRANÇA NO CONTEXTO EUROPEU	171
6.1. A modernização centralista	171
6.2. Do “evolucionismo” territorial em França.....	175
6.3. O poder do local e a lógica “bottom-up”	179
6.4. Portugal, um centralismo tutelar.....	182
6.5. Um certo “modo de ser” Estado.....	186
6.6. A Europa e a nova “incrustação” de um velho jogo	188
A supra municipalidade possível: cumprir os “mínimos”	190
A deficitária fabricação organizacional dos municípios.....	193
6.7. Disparidades territoriais e modos de administração.....	196
6.8. Uma Europa de contextos	207
6.9. A “Governança” em Portugal e França: um ‘bullying’ sobre o Estado?	212

Capítulo 7 - NANTES, NO CALDEIRÃO IDENTITÁRIO	217
7.1. Enquadramento sociográfico.....	217
7.2. Contexto e genética sociopolítica.....	220
7.3. Uma urbe de conflitos	223
7.4. Narrativas políticas “nantenses”: um xadrez político complexo.....	227
7.5. Metamorfose da cidade com múltiplas faces: a prevalência do local	234
Do ordenamento à construção da Metrópole.....	235
Entre a cultura e as lideranças.....	239
Uma Imagem é mais que mil palavras.....	243
Cidade das metáforas verosímeis.....	246
Prevalência do local sobre o nacional (comunidade vs Estado).....	251
7.6. Sociedade civil, governança e conflitualidade: o “fermento” das aproximações	253
7.7. A construção da “Governance”: protagonistas, tensões e transformações.....	256
A infraestrutura política e a armadura das transformações	257
7.8. Recuperação e reinvenção: uma gestão positiva da conflitualidade	260
A construção relacional de uma liderança: Jean Marc Ayrault	262
7.9. A “cidade-sistema”: entre as “águas sórdidas” e a propedêutica do <i>Tramway</i>	270
Da divergência ao compromisso de base local.....	270
7.10. Projetos que unem atores: a coabitação das tradições políticas.....	273
7.11. <i>Tramway</i> : um projeto de múltiplas implicações	277
Luta política: projetos instituintes	280
Um jogo de hierarquias e reciprocidades.....	281
CAPÍTULO 8 - PORTO: IDENTIDADE E METONÍMIA	289
8.1. Contextualização: O Porto e (é) a Nação	289
8.2. Breve configuração demográfica da região do Porto.....	295
8.3. Cidade e território: a semântica identitária	299
8.4. Narrativas da cidade e da crise.....	302
8.5. O local e o nacional: comunidade <i>versus</i> Estado.....	305
8.6. Metamorfoses: mudanças, contradições e sucessos	310
Um “estado de natureza” local.....	311
Reivindicações convertidas em sucessos.....	314
Sociedade civil, governança e conflitualidade.....	317
Protagonistas, tensões, bloqueios.....	322
8.7. O metro do Porto: projeto estruturante	325
Para além da mobilidade urbana.....	325

Projeto federador num território multi-crisis.....	335
Guerras, projetos e impasses.....	341
8.8. A estratégia “top-down”: o papel do Estado.....	347
CONCLUSÃO.....	361
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	377

ÍNDICES DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1 – Evolução e variação da população residente nos municípios da Região Metropolitana de Nantes (1981-2011)	221
Quadro 2 – População residente na Área Metropolitana do Porto.....	299
Quadro 3 – Síntese Analítica Porto – Nantes	361
Figura 1: Rede do Tramway de Nantes	287
Figura 2: Comunidade Urbana de Nantes	288
Figuras 3.1 e 3.2: Capa do <i>Le Point</i> destacando Nantes e do livro “<i>Démocratie à la Nantaise</i>”	289
Figura 4 – Rede de Metro do Porto no quadro metropolitano	359
Figura 5 – Áreas servidas pela rede de Metro (Grande Porto)	360

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem uma história já longa. E se qualquer trabalho de investigação mistura a dimensão académica com a vida pessoal, neste caso essa relação ganhou notável intensidade. As ambivalências e novas direções assumidas ao longo da elaboração da presente tese (no seu projeto, leituras, metodologia, recolha de dados, análise empírica, escrita), exprimem bem o percurso de vida do seu autor. Ou do seu “escritor”, para lembrar Deleuze,¹ que chama ao autor sujeito de enunciação e ao escritor inventor de “agenciamentos, a partir dos agenciamentos que o inventaram”². Diz Deleuze, na realidade, que em condições que não são de “estrutura” (homogeneidade), mas de agenciamento, tudo depende do “co-funcionamento”, da “simpatia”, da “simbiose”. Constatação aplicável, no nosso caso, tanto à caracterização do objeto de estudo como ao “escritor” da tese. “Escritor” a quem o facto de ter nascido em França pode não ser decisivo, mas ajuda a explicar muitas das opções teóricas, conjugadas com a orientação sociológica escolhida ao longo do percurso académico, num continuum de afinidades e influências que transcendem a mera literatura das ciências sociais.

A escolha de certas perspetivas teóricas define então, no trabalho que ora se apresenta, linhas de pensamento racional. Mas entretece-as numa malha de cultura onde as componentes emocional, subjetiva e afetiva se insinuam, desafiando a pura objetividade. Que esse seja o desígnio de qualquer trabalho científico não evita os escolhos de natureza epistemológica correspondentes³, os quais efetivamente surgiram. Ainda assim, dentro dos limites da abordagem reflexiva e qualitativa assumida, o esforço dado à investigação manteve-se fiel a mais do que à mera obrigação profissional e académica. Indo, na prática, satisfazer um tipo específico de curiosidade intelectual, bem como ao encontro da resposta à posição relacional que, desde a sua génese, colocou o investigador na dupla identificação da naturalidade (francesa) e da nacionalidade (portuguesa).

¹ Gilles Deleuze; Claire Parnet (1996: 65).

² Fazendo “uma multiplicidade passar a ser outra”, nessa dificuldade de fazer “conspirar” os elementos dum conjunto não homogéneo e pô-los a “funcionar” em conjunto.

³ E não só de natureza epistemológica. Recordamos, por exemplo, o conselho pessoal de Patrick Le Galès quando, no trabalho preparatório da pesquisa empírica em Nantes, nos advertiu: “Vai fazer uma pesquisa empírica em Nantes? Esteja de pé atrás (‘méfiez-vous’) com o que lhe vão dizer. Aquela gente tem um discurso muito bem preparado. Quem não os conhecer pode vir iludido”.

A comparação Portugal - França atravessa, conseqüentemente, as sucessivas peças da tese, onde o pensamento sociológico serve de guião a uma estrutura narrativa que perpassa as dimensões teórica, empírica e analítica. Situando-se na área do poder e da política, a pesquisa respeita a regra iniciática de Lasswell — a política é sobre *Who Gets What, When, How?* As interrogações de partida versam assim sobre “grupos que governam” (“elites”), como são escolhidos e exercem a sua ação em certos meios sociais, pugnando por conservar e legitimar o poder de que dispõem. Reconhece-se, porém, na linha de estudos sobre fenómenos similares, em contexto urbano ou outros, que o carácter “estabilizado”, “organizado” ou linear com que o exercício das elites tendia a ser visto, nas diferentes correntes analíticas, é hoje mais a exceção do que a regra. A própria tentativa de definição de *um* conceito de elite pode estar a ser abandonada, em favor de várias definições operatórias, mais adaptadas às variações ou *configurações de poder* que as elites compõem na realidade. Quanto à legitimação do poder, continuará a prender-se aos processos que visam manter a crença na utilidade social das instituições, tornando tolerável, e até desejável, a coação que a partir delas se exerce, para que pareça uma necessidade social e um bem (Lagroye, 1985). Ainda assim, isso pode ser feito de diferentes maneiras, consoante tradições nacionais e culturas de Estado, a maior ou menor abertura, coesão e fragmentação, a maior ou menor uniformização e diferenciação das configurações de elites em causa, na forma como se vêem e posicionam no ambiente (político, institucional e cultural, nacional, europeu e global) que as rodeia.

Daqui se segue que qualquer matriz teórica, para nós, teria de ser moldável às variações e/ou modulações contextuais dos processos em estudo. Como sempre estará em filigrana, *context matters*. Leia-se, “place matters”, “culture matters”, “history matters”, “psychology matters” — *vide* “it depends” (Goodin e Tilly, 2008). Facto, aliás, aceite por pluralistas e elitistas (velhos antagonistas dos *urban studies*), que a par de institucionalistas e neoinstitucionalistas têm assumido, nas suas grelhas analíticas (de pendor não raro rígido e abstrato), os contributos ligados às iniciativas dos atores, dos grupos e movimentos sociais, aceitando os modos racionalidade, o tipo de interação e inscrição contextual que caracteriza estes últimos. Tais inovações, aliás, refrescaram as correntes institucionalistas, já aptas a considerar os factos mais na linha de “estratos que sistemas; dissonância que consonância; conjunturas que regularidades” (Orren e Skowronek, 1993: 317).

O que isso testemunha é que também na sociologia política pode haver espaço para um “regresso ao ator” (Touraine, 1984). Mormente quando a lógica subjacente às *redes* e “configurações” (Elias), às “lideranças” e “jogos de atores”, é elucidada à luz dos substratos básicos da vida organizada que são as instituições. O ponto de partida terá sido, no final dos anos setenta, a insatisfação com as correntes dominantes (marxistas como estruturalistas), vinculadas a visões monolíticas do Estado, que seriam postas em causa, entre outras, pela sociologia das “organizações” (Crozier e Friedberg), atenta à fraca homogeneidade dos Estados contemporâneos, à sua frágil integração e coesão, à fragmentação setorial e reticular que os atravessa. O que se percebia, dentro do Estado, era a multiplicação de setores e redes em competição, na defesa de esferas de regulação e influência. Para as escrutinar, a sociologia faz-se mais “compreensiva”, aberta a variáveis “cognitivas”. “Sociologizando” o olhar sobre um “Leviatão”, tenta apreendê-lo menos a partir de “cima” e em bloco, e mais partir de “baixo”, com maior detalhe (Muller, 2000).

Desloca-se então o olhar para os atores e respetiva interação, na mediação que fazem dos processos de natureza política e institucional. Não descurando os grandes determinismos — de ordem mais global, nos quais as individualidades operam —, reconhece-se que estes só têm efeito através de relações, algo contingentes, de interação. Como antecipou Simmel, a complexidade das redes sociais não produz estados uniformes, mas efeitos contraditórios e conflituais. Daí afigurar-se imprescindível diversificar os esquemas explicativos, fazer luz sobre os mecanismos de apropriação e investimento dos atores, a partir das suas redes e cognições, em cada processo, contexto, espaço e momento histórico onde um “campo de possíveis” seja aberto pelas instituições. A dicotomia entre institucionalismo e estudos dos atores perde pertinência, a favor de uma maior imbricação entre a componente institucional e a acção peculiar dos indivíduos.

Paralelamente, a viragem neoliberal na Europa e a aceleração da mecânica capitalista (Rosa, 2014) transferem para todos os contextos de acção um fluxo inédito de contingências e riscos. Baralhando o controlo das elites democráticas (formais) sobre as políticas públicas, este movimento traz discursos, redes e interesses muito heterogêneos, que comungando do propósito de intervir no destino nas coletividades procuram condicionar ou sobrepor-se às respetivas instituições. Em curso vai estar a pressão global para a mercantilização e privatização das funções do Estado, em ordem ao *schumpeterian competition state* (Jessop, 2002), alinhada com a empresarialização generalizada das organizações (Crouch, 2011). Por

isso a ação pública enfrenta escalas, desafios, programas antes desconhecidos, que conduzem a uma paisagem institucional mais compósita e a uma administração pública mais “híbrida” (Emery e Giaque, 2014). No horizonte, a economia do conhecimento e da inovação traz o império da competitividade (interpessoal, interinstitucional, interterritorial) e a disseminação de instrumentos de avaliação e controlo das condutas. Modelos quantitativos de apreciação e legitimação das performances, que a todos — pessoas, instituições e territórios — se aplicam, tornam-se comuns.

Isso configura uma contradição, ou paradoxo, que nada pode eludir. Como já escrevemos (Francisco, 2007b), a tendência é para a diminuição do ascendente dos poderes “centrais” (o Estado) sobre a “periferia” (o território), com as elites nacionais a perder as anteriores prerrogativas de ordenação total da economia e da sociedade. O Estado verticalizado, apoiado na expansão da economia industrial, na integração das elites periféricas e em intermediários com monopólios de representação a nível nacional ou setorial (partidos, sindicatos, associações patronais, igrejas), vai desaparecendo. Um “pós-dirigismo”, hostil ao tratamento hierárquico dos problemas, instala-se, enquanto a antecipação dos governos aos desafios e escolhas da sociedade, conjugada com a moldagem dos interesses, funcionais e territoriais, pelas prioridades governamentais, perde relevo. Em especial na Europa, o privilégio vai para a descentralização e regionalização das políticas públicas, a territorialização dos recursos e vontades necessários aos paradigmas emergentes do desenvolvimento, tal como preconizam programas comunitários com exigências crescentes de subsidiariedade e participação territorial. Em sentido inverso, porém, no quadro do alastramento neoliberal e do combate à crise económica internacional de finais da primeira década deste século, as preocupações de coesão social e territorial, de desenvolvimento regional e autonomia dos poderes locais tendem a ir para segundo plano. Dados os objetivos de diminuição da despesa pública e a impante vigilância orçamental e contabilística, solicitadas desde logo também pela União Europeia, portadores de férrea disciplina financeira, técnica e gestionária, sobre as instituições territoriais, inculcada por desígnio europeu e conivência governamental, o ascendente do Estado sobre os poderes no território encontrou condições para se restabelecer. Legitimado pelas velhas promessas do *new public management*, o renovo centralista passa pela reposição de dispositivos de controlo e medição, de indicadores de desempenho e modernização administrativa, que a pretexto de tornar mais eficazes e competitivos os universos locais corresponde ao

restabelecer das posições de arbitragem e autoridade dos departamentos centrais, não raro em oposição às possibilidades de diferenciação estratégica ao nível do desenvolvimento regional, urbano ou local.

Essa nova fragilização das entidades territoriais, no seio da recomposição hierárquica e tecnocrática da cadeia decisória, bem como a forma de resposta e resistência a “partir de baixo” que poderá encontrar, é elemento importante das transformações em curso. Tanto mais quanto é dos universos territoriais que continua a provir grande parte das tentativas para reformar culturas e gerir interesses de desenvolvimento, ativar redes e executar projetos, pensar ação estratégica e prover regulação institucional. Desta sorte, a sociologia política terá de continuar a debruçar-se sobre a capacidade de se recriar, a partir do espaço político, o dinamismo e a coerência que as sociedades reclamam. Porque aumenta a dispersão, setorialização, opacidade e incerteza subjacentes ao Estado e às políticas públicas, de permeio a uma sintomatologia genérica de crise (comprovada tanto pelo material da observação quotidiana como pela reflexão científica), os princípios de análise social terão de continuar a relativizar as leituras funcionalistas e holistas, aproximando as metodologias aos mundos das crenças, representações, símbolos e valores dos indivíduos. Nessa compreensão da racionalidade “em ação”, aquando da apropriação pragmática das situações pelos nelas envolvidos, a ambição será a de continuar a interpretar os quadros espaciais da vida humana enquanto lugar de confronto e ajustamento de versões distintas do poder e do desenvolvimento. Ilustrando, deste modo, não só a condição sociogeográfica dos fenómenos como a relatividade dos determinismos sistémico-funcionais e a insuficiência dos preceitos abstratos de avaliação da realidade.

Na linha de mira analítica manter-se-á, do nosso ponto de vista, a maneira como cada sociedade procede a uma construção própria do económico e do político, com o concurso de atores, normas, instituições e lideranças a partir da “base”. Tão importante como as estruturas e as racionalidades que sobrepujam os espaços, já antes o escrevemos, serão os mundos vividos, as trajetórias biográficas, a memória colectiva, as redes relacionais, as práticas institucionais e de liderança que dão consistência a construções humanas de elevada especificidade e territorialidade. Menos determinista e mais interacionista, menos globalizante e mais particularista, menos estrutural e mais relacional, a epistemologia terá de admitir que as transformações do capitalismo têm resultado na “perda da empresa como lugar de socialização, que parece suplantada neste papel pelo território. É doravante no

espaço — em especial na cidade — que se inscrevem as pertencas e as distinções, ao sabor de estratégias residenciais viradas para a procura do *entre-soi* e dos melhores contextos educativos para as crianças” (Rosanvallon e Pech, 2006: 11-12).

Na verdade, não é tanto em “substituição” da socialização na empresa, e sua lógica de classes sociais, que o território importa, mas como categoria explicativa perfeitamente contemporânea, em sociedades onde a reflexividade e a inteligência são muito marcadas pela territorialidade. Em concreto, falamos da tradução da reflexividade em modalidades (políticas, económicas, culturais) de ação que refletem as intenções e os meios pelos quais os indivíduos e os grupos, em interação mais orgânica ou conflitual, cooperativa ou tensa, se inscrevem no seu ambiente, material e natural, apropriando-o ou modelando-o em determinado sentido. Sem cair na explicação sociológica pela via topológica, destacamos que a entrada pelo “território” é crucial para ler sociedades mais complexas e “encriptadas”. No âmbito territorial, as lógicas dos atores, sejam elas vistas como intenções, apropriações ou diferenciações, encontram as instituições, daí resultando espacialidades que a ambos, agentes e instituições, definem e são imputáveis.

De resto, é a pensar nas dinâmicas de reforma institucional que se constitui, a partir dos anos noventa, nas cidades europeias, o pretexto para interações e negociações que redefinirão os territórios da representação política e o perímetro funcional de diversas entidades de interesse público. Juntando interlocutores de vários níveis decisórios — da União europeia às autarquias locais, do universo estatal ao mundo empresarial e associativo —, novos espaços de ação política são previstos. Face à dúvida de a ação coletiva continuar a depender apenas dos mecanismos hierárquicos do Estado, parte-se das sociedades regionais e locais (urbanas, metropolitanas) para ver como nelas se pode refundar o trabalho político e institucional. Doutro lado, isso acompanha as mundividências do novo capitalismo, onde se destaca a das “cidades através de projetos” (Boltanski e Chiapello, 1999)⁴. Impelindo a analítica do social à substituição dos esquemas interpretativos globais por noções

⁴ Conexões estabilizadas de redes de protagonistas diversos, criadoras de compromissos entre exigências de sinal contrário; mediações e laços de confiança no âmbito de projetos, solicitadores de disponibilidade, polivalência, flexibilidade, liderança, carisma, comportamentos agregadores, federação de energias, conciliação de opostos, anulação de distâncias (entre sectores, funções institucionais, especializações profissionais ou *expertise*). Este modelo é “neopersonalista” e conexionista, ligado à informalidade e interpessoalidade, competência relacional e comunicacional, à linguagem dos e “partenariados” das “redes”, contra as hierarquias controladoras e as formas de rigidez burocrático-institucional e mental anteriores, em favor de esferas crescentes de autonomia e auto-organização.

intermédias (“redes de política pública”, “troca política territorializada”, “capacidade política”), tal é propício a abordagens comparativas de contextos nacionais e locais.

A cada território tende então a ser associada uma determinada “genética”, presente nas instituições, procedimentos, redes de atores. Responsável pelo dinamismo e coesão, ou, inversamente, a fragmentação e a apatia nele patenteadas, tal “genética” passa pela qualidade das organizações e a riqueza do tecido institucional. Nela se vislumbrará a que ponto são decisivos os elementos sociopolíticos de “base” para os processos bem sucedidos, as configurações multiparticipadas de atores na condução e concretização de projetos de múltipla índole. As exigências de inovação e de território pertinente para cada tipo de política pública remeterão mesmo para procedimentos e lideranças que juntem recursos (financeiros, técnicos), atores e pontos de vista variados, produzindo, em moldes interativos, acordos e soluções de eficácia para cada problema. A partir dessa condição dos territórios como instância de produção e acolhimento de projetos, pensados e debatidos de forma aberta, flexível e plural, se irá mesmo falar de uma nova conceção do bem comum, agora como “construção territorial” (Lascoumes e Le Bouhris, 1998). O corolário tem sido a grande leva de estudos sobre “governos locais”, tidos como revitalizadores das práticas democráticas e renovadores das elites políticas. Analisados no seu processo histórico, na transparência e responsabilidade das suas decisões, na aptidão para obter recursos e geri-los com eficácia, na legitimidade das suas instituições e lideranças, enfim, na cultura política que evidenciam e na identidade territorial que reivindicam, estuda-se muito nos governos locais a aptidão para darem azo a lógicas de “projeto”, associadas às práticas mais avançadas da *governance* urbana.

Essencialmente, trata-se de indagar da existência, em áreas urbanas ou metropolitanas, de dinâmicas sociopolíticas vinculadas a projetos concretos (de renovação urbana, mobilidade e transportes, ambiente, cultura, desporto), que não obstante a complexidade técnica e jurídica, propícia a um tratamento mais setorial, sejam abrangentes a juntar lógicas de compromisso, cooperação e emulação entre várias instâncias ou níveis político-administrativos (do Estado central às administrações locais, passando por autoridades regionais), setores da sociedade civil (mundo empresarial e associativo), atores individuais relevantes. O que se procura é saber em que medida as cidades ou metrópoles geram sistemas de ação multiparticipados, no quadro de uma pesquisa social e política que dá crescente atenção aos ecossistemas sociais geográfica e historicamente constituídos. A

montante, quer-se saber, empiricamente, a qualidade desses ecossistemas para estabilizar e evoluir. Sobretudo, se conferem aos territórios dinâmicas de integração política, aprendizagem institucional, satisfação democrática, eficácia decisória e progresso material, que os constituam como algo próximo de “atores coletivos territoriais”.⁵

Tudo isso tem vindo a confluir, com algum afinamento intelectual é certo, nas concepções da “*Governance*”. As quais transitam da primazia sobre o léxico público, privado e associativo para a explicitação científica do social. A ideia, de que partimos como questão essencial desta tese, é debater as condições de governabilidade que as diferentes “dinâmicas de atores” dão às sociedades ou territórios onde atuam. Isto no âmbito de transações, projetos ou compromissos onde, como sabemos e cada vez mais, o centro se junta à periferia, o público ao privado, a Europa às regiões e cidades, a política à “técnica” e seus objetos.⁶ Diante dos olhos perfila-se o entrecruzar de fluxos, nós, redes, instâncias e vontades que já não emanam dos mesmos “centros”, políticos ou económicos (em cujos universos tudo antes se jogava), mas remetem para ligações entre instituições, espaços, setores, gabinetes, laboratórios, fóruns, associações, comités, menos públicos e especializados, associados a novas formas de racionalidade e justificação. A esta aparente cacofonia, certas categorias, como a de “território”, e concretamente “governança territorial”, têm procurado dar, não sem paradoxos (Bourdin, 2000; Crozet e Musso, 2003, Vanier, 2015), coerência.

Já o risco é o de a “epistemologia” da *Governance*, particularmente se endossada à “boa” *Governance* e à visão prometaica da “sociedade civil” que a costuma acompanhar, reforçar os dispositivos de ocultação, amputação, deturpação e esquecimento que têm elevado a axiomática gestonária da governança a mantra universal. Evocada e reutilizada à sociedade, esta versão normativa da *governance* para hoje, na verdade, sobre o esvaziamento teórico-ideológico que ajuda a emprestar à política — vista como algo sem substância, histórica e doutrinária, à guisa de coisa “nascida ontem” —, numa transumância normativo-explicativa que a isola face a lugares e contextos, dúvidas e hesitações, questionamentos e adaptações.

⁵ Cf. Francisco (2007).

⁶ Os humanos agregados aos “não-humanos”, diz Latour (1997: 146/147), pelas ciências e técnicas que os multiplicam e envolvem na produção de “colectivos”, dando aos homens sensação de *comunidade* com os objectos envolventes.

Ainda assim, admitimos a utilidade heurística das noções da “governança”, não desvalorizando a imagem de “evolução” da vida coletiva nelas implicada. Desde que, entenda-se, subsumíveis às inscrições organizacionais, institucionais e territoriais em que se exprimirão, de permeio a processos histórica e geograficamente marcados. Para nós, é à luz destes processos que podemos evitar o erro de expurgar, tolher ou desagregar a política das suas propriedades essenciais: organizar as relações de poder entre grupos sociais. Daí que a *Governance*, como a vemos, possa ajudar às necessidades de unificação das ciências sociais, nos seus métodos e teorias, servir de “quadro de referência comum para estudos isolados de subcontextos e interações”, permitir a estudos de “populações transitoriamente em isolamento” desaguarem em resultados reportáveis a um modelo teórico de nível superior”, onde as particularidades das partes são apreendidas com “o fio de prumo de um modelo teórico da totalidade” (Elias, 1997: 52). O que não podem os usos da *Governance* é iludir que toda a ciência social enfrenta, no seu objeto e interpretações, a experiência do singular,⁷ que sobrevém arrepio das ideias de coerência e causalidade com que a invocação programática da *Governance* tende, tanats vezes, a menosprezar os filamentos históricos, geográficos, simbólico-identitários da ação humana.

Tal significa fugir de fazer de *bom* ou *mau*, exemplo e contraexemplo, de “governança” casos de estudo como os nossos. E obrigar o debate, mesmo o mais técnico ou de “gestão”, a passar pela questão do “laço” social. Isto é, que tipo e “sentido” do “social” estão em causa, mesmo quando se expandem os interlocutores das políticas e sua variada *expertise*? Com que bases institucionais nos deparamos, na sua relação com a cognição e o capital cultural dos grupos em presença? Que historicidade e relação com o espaço estão na nossa frente, a marcar “fenomenologia” dos atores analisados? Sim, que o vínculo do imaginário coletivo (crenças, símbolos, imagens constitutivas das identidades e memória dos grupos sociais) ao espaço, como Durkheim, Simmel ou Halbwachs o notaram,⁸ é essencial. “Não há memória colectiva que não se processe num quadro espacial”, diz Halbwachs (1997:

⁷ A possibilidade da sua “exportação”, enquanto conceito ou método, dum domínio para outro, exigir-lhe-ia sempre um elevado grau de “pureza formal”, que a capacitasse para ser universalizável, “multivalente” (Serres, 1972: 54-55), apta a pensar “por si mesma”, com elevado potencial para dar conta de factos fenomenologicamente distintos. Ora essa utilização levar-nos-ia a uma “Governance” por demais polissémica, com perdas de essência e autonomia, endossada ao nomadismo “regressivo” (Serres, idem) que precisamente lhe condenamos.

⁸ Para Halbwachs, “o local e o grupo recebem cada um a marca do outro”, sendo que nessa reciprocidade as memórias coletivas são transferidas para os contextos físicos que envolvem a acção individual ou colectiva.

209), tal como não há “grupo, nem género de atividade coletiva que não tenha alguma relação com um lugar, uma parte do espaço”: os grupos “desenham a sua forma no solo e reencontram as suas lembranças no quadro espacial assim constituído” (p.232), fazendo as formas espaciais acumularem funções de representação com as rotineiras funções de uso. De facto, no espaço a sociedade investe símbolos e ideologia. Nele traduz o seu projeto e aspirações, tornando-o portador e produtor de sentidos — significações, mitos, símbolos que nele se inscrevem e lhe dão sentido, codificando-o —, ao mesmo tempo que o torna acolhedor para os homens que nele habitam (Loschak, 1978). É este um processo mais ou menos consciente, onde cada sociedade ou contexto espacial se especifica e distingue, forjando a sua individualidade e assegurando que os seus membros cumprem o que lhes pede: “Toda a sociedade, para adquirir alguma consistência e simplesmente para durar tem de levar os seus membros a entrarem em acordo uns com os outros, a se encontrarem de maneira a realizar coletivamente aquilo que é a sua razão de ser enquanto grupo. (...) Como o grupo vive no espaço e no solo, é sobre o solo que os seus membros se dispersam e se encontram. É no espaço que a sociedade tem de os ensinar a entender-se” (Halbwachs, op. cit., 234-235).

Da incrustação espacial das identidades coletivas resulta que percorrer o espaço é perceber uma realidade subjetiva, feita de fragmentos de épocas passadas, de formas e *habitus* que são a moldura invisível das construções estruturais e funcionais da atualidade. Nesse sentido, o espaço, fruto de dinâmicas e poderes sociais que o modelam, é também agente de reprodução, mediação e transformação das relações sociais, portador de significados que atuam sobre estas. Alvo do investimento das forças sociais, reflexo das tensões e compromissos da sociedade que o produz, contribui em troca para a organizar a nível económico, político, ideológico ou afetivo, intervindo nas relações sociais. Produto organizado das sociedades e respetivos modos de reprodução, não deixa de participar nos sentidos das representações coletivas, nos imaginários, laços sociais e projetos de indivíduos e grupos. Ao atuar sobre as relações sociais, o espaço faz com que não sejamos totalmente distintos daquilo que nos envolve: “nous en faisons partie et il fait partie de nous” (Gervais-Lambony, 2001: 256).

De sobreaviso fica esta premissa, para que não se faça tábua rasa das modulações institucionais do poder, da sua historicidade e base espacial, subjacentes aos modos de entendimento, ao capital político e cultural, dos grupos que estudamos. Por outro lado, se

contextos de governação urbana aqui tratados são composições de atores, instituições, recursos, lideranças e envolvimento que resistem a uma supraordenação global, imposta por lentes classificatórias e generalistas, não suspendemos, em nome de qualquer singularidade ou irreduzibilidade dos nossos terrenos empíricos, a coerência teórica de fundo necessária à análise. Sem os “esmagar” as suas características e interpretação próprias (Smith, 2008), tentaremos remeter os processos empíricos a uma modelização mais abrangente, que evite a tentação de lhes atribuir uma existência meramente contextual ou relacional.

Desde logo, por mais que enfatizemos os traços idiossincráticos ou de cultura, qualquer dos dois casos de estudo, enquanto configuração de poder, é consubstancial às formações estatais (francesa e portuguesa), à história destas e à maneira como se têm adaptado à contemporaneidade. A “diversidade territorial” que exprimem continua a apoiar-se em regimes de cidadania nacionais, onde a política da Nação é de primeira ordem. Os referenciais de organização que lhes presidem, além disso, estão associados à discursividade e normatividade europeia e global, nomeadamente a que reporta às cidades e mobilidade, desenvolvimento sustentável e coesão social. Naturalmente, o que presidiu à escolha de Nantes e do Porto – nas temporalidades a que os reportamos – prende-se com atributos que remetem para elementos de natureza antropológica e etnográfica. Todavia, como ilustra Philippe Descola (2005: 17), o que fizemos foi partir de determinados dados de estrutura — a inserção de Nantes e do Porto no quadro europeu, onde ocupam lugar equivalente na tipologia das cidades; a condição de cidades de “província”, ou “periféricas”, mas de veia contestatária e republicana, burguesa-liberal, sobreposta ao conservadorismo católico, hierárquico, “elitista”, também nelas muito presente, em Estados de matriz centralizada, unitária, “napoleónica”; enfim, o serem palco de projetos emblemáticos de renovação e mobilidade urbana, urbanismo e transportes, muito falados no final do século XX —, para depois tentar inserir esses casos num “determinado momento da sua trajetória onde ela apresenta um valor exemplar para a comparação, quer dizer, um tipo ideal”.

É a essa trajetória, eminentemente evolutiva, que a Europa ajuda a dar forma. Nascendo como projeto de paz e segurança internacional, a construção europeia estipula que as transferências de soberania que a constituem não se fazem sem solidariedade e coesão (entre países e regiões), tal como sem princípios de diversidade e subsidiariedade no seu funcionamento. Postos nos sucessivos tratados, veiculados pela normatividade dos fundos estruturais e dos programas propostos aos países, regiões, cidades e mundo rural, estes

referenciais deveriam fazer da Europa um amplo espaço de inspiração, orientação e regulação, levando até ao mais íntimo dos territórios, nacionais ou subnacionais, ideias e procedimentos “europeizantes”. A tarefa comparativa passaria então por elencar padrões de aproximação ou divergência, congruência ou afastamento, nos diversos casos de ordem nacional, regional, urbana ou rural, relativamente às fórmulas organizacionais propostas pela União. Das quais a mais importante, na nossa leitura, é a “governança” *multi-níveis*. Nesse sentido, dentro do grande espaço de políticas europeias temos duas cidades, Porto e Nantes, a estudar à luz das mutações que propõem, aos modelos mais verticalizados de organização e administração pública, a sobreposição de princípios de subsidiariedade. Dum lado, caucionando transferências descendentes de soberania e legitimidade; doutro lado, convocando novos intervenientes à definição e resolução dos problemas comuns, à construção dos destinos colectivos.

Tomando as anteriores linhas como o referencial de opções teóricas onde se insere a presente tese, temos que a sua estrutura geral e sequência das diferentes partes passa por reunir a teoria, o Estado, o poder e o território numa primeira parte, de natureza concetual e teórica, seguida da referência metodológica que separa esta da segunda parte, mais empírica e focada nos estudos de caso assinalados. Sobre cada um dos capítulos, podemos dizer, brevemente, o seguinte. O primeiro é uma aproximação às temáticas da sociologia, enquanto teoria geral e visão sistémica da sociedade moderna — retomando as concepções funcionalistas inspiradas num dos seus clássicos incontornáveis, Émile Durkheim —, no contexto de consolidação do capitalismo ocidental e de edificação do Estado de direito. Este registo mostra como as dimensões institucional e territorial foram decisivas na construção da atualidade e ajudaram a estruturar as condicionantes que conferiram à comunidade local um estatuto novo, no quadro de sociedades cada vez mais complexas, que no século XIX relegam para segundo plano as solidariedades de base comunitária.

O segundo capítulo é focado no Estado. Aí se discutem diferentes concepções do seu poder e respetiva articulação com o mercado, na base do “duplo movimento” que refletiria Polanyi em *A Grande Transformação*. O Estado, bem entendido, e as formas de governação cujo questionamento inspirou, no último terço do século XX, as primeiras referências ao conceito de “Governance”, com papel central neste estudo. No diálogo entre a questão política, as políticas públicas e a disputa negociada entre grupos de interesse procuramos delinear os contornos de uma conceção centrada nos meandros do poder como relação social

que demarca, e por vezes reaproxima, os atores que ocupam o palco da política, obrigando-os a negociar e a engendrar compromissos. Isto numa espécie de “diplomacia”, transportadora de interesses contrários, mas estruturante de laços sociais que podem, e devem, acrescentar coesão ao sistema social.

O terceiro e o quarto capítulos desenrolam-se à volta da relação entre os fenómenos do poder e a sua condição “territorial”, assim como do projeto europeu e seus paradoxos, na relação com as forças locais, urbanas e regionais. No primeiro caso (capítulo 3), temos o debate sobre a governação e o desenvolvimento, a partir de problemáticas económicas e institucionais, propriamente ditas, na sua “impregnação” territorial, o qual prossegue até ao tratamento das lógicas de “projeto” e novos projetos de mobilidade urbana, nos desafios que suscitam as modificações espaciais, institucionais e socioculturais com que se inscrevem no território. No segundo caso (capítulo 4), abordamos a questão europeia perante as ambições territorializadas, da Europa e dos poderes descentralizados nos Estados-membros, na sua matriz compósita, não raro contraditória, que ensaia corresponder às múltiplas tonalidades socioeconómicas, políticas e culturais com que a construção europeia lida. A convergência económica e política dentro do projeto europeu, no modo como foi sendo estimulada e consolidada, ou mais fielmente, noutros momentos, subvertida e travada, são aspetos sob diagnóstico.

O capítulo cinco apresenta as principais opções e procedimentos metodológicos. Além de explicitar as principais hipóteses de partida, firma uma linha de análise que invoca as potencialidades políticas da escala local. Assume, no sentido hoje consensual, que a gama plural de atores, estratégias e interesses que intervêm no curso das políticas públicas, apesar do seu carácter policêntrico e difuso, podem assumir alguma transparência, coordenação, inovação e abertura no plano territorial. As várias técnicas de recolha são aqui justificadas, realçando-se a atenção dedicada às entrevistas, mas também à observação direta e análise de conteúdo de fontes indiretas. Partimos então para o enfoque dirigido à vertente empírica, embora, como se argumenta, essa dupla dimensão (empíria *versus* teoria) se nos apresente de difícil distinção. Apenas por razões de natureza heurística, de facto, se faz essa demarcação, de permeio a um esforço que foi sempre o de caminhar para o equilíbrio analítico, evitando simultaneamente o descritivismo e o teoricismo.

O capítulo seis reflete um olhar mais geral sobre Portugal e França no contexto europeu. Aqui, mostra-se como cada um dos países se organizou a partir da relação entre o

Estado e o território, refletindo-se esse processo no enquadramento das elites pela construção do sistema administrativo, mas onde o sentido institucional esbarra muitas vezes com o poder tutelar, de base local ou centralizado, difundido ou legitimado a partir das capitais políticas. A lógica municipal e supramunicipal é analisada à luz dos diversos jogos de interesse e de poder, dando lugar a uma diversidade de dinâmicas contraditórias, onde as forças em oposição e os blocos de alianças – mais ou menos precários – vão definindo ao longo do tempo as disparidades e as forças intermunicipais na sua relação com o Estado. A ideia de governança, ainda que inicialmente fundada num sentido normativo, não deixa de ilustrar essa dupla tensão entre o local e o nacional. Aí sobressai logo um traço de demarcação entre os dois países, contrapondo-se no caso francês, a maior propensão a forjar compromissos de base local — não obstante a impulsão de orientações estatais, a jusante, susceptíveis de serem canalizadas a favor de formas de associação, convergência ou cumplicidade intermunicipais —, enquanto no caso português (de que o projeto do Metro do Porto é exemplar) a ligação tutelar ao poder central é de outra natureza, prevalecendo uma matriz heterogênea, mais instável e cujos vínculos às políticas estatais se apoiam na força das redes (partidárias) e grupos de interesse disseminados nos setores e aparelhos do Estado. Tudo isso por entre os “labirintos” do Estado central, para citar Fernando Ruivo (2000a).

O capítulo sete é sobre o caso de Nantes. Este começa por apresentar um enquadramento histórico, elencando a gênese de experiências sociopolíticas e identitárias estruturantes da cidade e sua metrópole. Realça-se a conflitualidade de um xadrez social e político dotado de grande riqueza e complexidade, enumerando-se diversas facetas das narrativas “nantenses” e da metamorfose por que passou nas últimas três décadas, fruto de ser um lugar de múltiplas divisões, fusões e alianças, as quais permitiram forjar elites e lideranças que, apesar da ambição política e do protagonismo nacional dalgumas, souberam assumir o desenvolvimento local (metropolitano) e a mobilização das “forças vivas” (vinculadas ao auto-designado “partido de Nantes”) como motores de sucessivas aquisições para as comunidades da região. O projeto do Tramway ilustra-o, enquanto “propedêutico” laboratório das conquistas e da renovação da identidade da cidade e metrópole. É a partir dessa ilustração que identificamos no discurso nantense alguma reação contra a arrogância hierárquica do Estado central, apresentando como contraponto as capacidades de gestão das equipas urbanas, em nada devedoras dos atributos demonstrados por estruturas do Estado que acabarão, em grande medida, por “substituir”.

Por fim, o capítulo 8 é centrado no caso do Metro do Porto, e desenrola-se de forma mais pormenorizada que o caso nantense. O estudo deste caso permite confirmar alguns traços de identidade regional, em larga medida fundada na posição de ressentimento e subalternidade periférica contra o centralismo lisboeta. A permanente instabilidade e tensão conflitual na interação das figuras locais — não gerada no Metro, mas nele refletida e inculcada — ilustrará, consideramos, a maneira como tende a lidar-se, na realidade local portuguesa, com projetos de alguma envergadura e complexidade, suscetíveis de tocarem nos fundamentos organizacionais das autoridades locais e de interpelarem os mecanismos de poder e de cultura inerentes à construção social do território. Uma das questões mais agudas nas conceitualizações da governança, quando aplicadas ao território, em especial aos contextos modificados pelas leis de descentralização e pelo acervo das políticas locais, que é a da fragmentação (política, partidária, institucional, pessoal) como ponto de partida — ou como resultado falhado dos objetivos de modernização dos sistemas políticos territoriais —, tem a ver com este tipo de situação. Subsumidos na oposição ou na resistência ao centralismo do Estado, isto é, do país e respetiva capital, esses fundamentos e procedimentos de cultura e poder constituem um poderoso fator de agregação. No Porto, nada mais consensual que a formação “em bloco” contra Lisboa, reflexo estrutural que evoca a velha clivagem centro-periferia. Por outro lado, o projeto do Metro do Porto, que mais absorveu a nossa atenção, exemplifica a relação ambivalente do poder municipal com o Estado, a qual passa pela luta, dos atores políticos locais, pela inclusão nas esferas de decisão política e nas zonas de intervenção do aparelho estatal, recorrendo como principal instrumento, mas não só, à mediação dos partidos políticos.

PARTE I
ENQUADRAMENTO TEÓRICO E METODOLOGIA

Capítulo 1 – A SOCIOLOGIA E O PENSAMENTO SISTÊMICO

1.1. Contemporaneidade e sociologia na “tormenta”

Um dos *leitmotifs* que a sociologia mais glosou nas últimas décadas foi o da “crise”. Das crises de ordem social à crise na análise sociológica, esse mote suscitou inúmeros contributos e enfoques, face a uma realidade que a cada passo escapa às teorias e aos sistemas concebidos para a entender e dominar⁹. Em causa estará a própria lisibilidade e coerência do social, que minará muitas das convicções da sociologia, abaladas pelos défices de assimilação cultural, de eficácia política, de viabilidade económica e soberania institucional do espaço outrora integrado do Estado-nação.

As temáticas recorrentes falam do choque entre mundo objetivo e “mundo da vida” (Habermas), da colisão entre integração sistémica e mundos sociais, da incompatibilidade entre socialização e subjetivação, do desalinhamento entre atores e sistema, em suma, da incongruência entre a sociedade, a cultura e as representações da personalidade individual. Para muitos estudos, a desarticulação entre a esfera dos valores, a estrutura social e as personalidades não pára de crescer, mostrando como os processos de integração, os vários mercados e as culturas se afastam, ao jeito de realidades autónomas e antagónicas. Em todo o lado, diz Dubet (2007: 104), a racionalidade mercantil “se opõe à da integração e cada uma delas se opõe à subjetivação”, ao passo que Touraine refere que a instrumentalidade da técnica e do mercado se contrapõe ao mundo fechado das identidades, desencadeando o “face a face demasiado perigoso dos mercados e das tribos” (Touraine, 1994: 11), à beira de imporem uma grande “regressão” aos avanços civilizacionais tidos por adquiridos (Geiselberger, 2017).

A ser desta maneira, os tecidos sociais assemelhar-se-ão a *puzzles*. Estranhos a lógicas de integração ou estabilização, formam meros “entrelaçamentos de organizações, práticas,

⁹Evocada *ad nauseum*, a referência à “crise” começou por designar os bloqueios maiores na sociedade e nas instituições, alastrando depois aos modelos analíticos usados para as estudar. Para Dubet (2002: 371), ter-se-á mesmo instalado no mundo das ideias um autêntico “discurso da decadência”: “crise des valeurs, crise du sens, crise de l’autorité, crise de l’école, crise de la famille, crise de la justice, crise de la morale... conjugué à tous les temps, ce discours se développe dans un pathos flamboyant, baroque et incantatoire”. Também Castel e Haroche (2001 : 205) notam a literatura abundante sobre “la crise ou la fragilisation de la famille, des Églises, des partis, des syndicats et de la plupart des groupes d’appartenance : ces constats sont en passe de devenir des lieux communs du discours sociologique”.

aspirações, modelos culturais, condutas coletivas, de onde parece aleatório extrair quaisquer princípios de unidade e organização” (Dubet e Martucelli, 1998: 52). Depostas nas mãos de mercados, as sociedades lembrarão “coleções de indivíduos” em aglomerações voláteis (Legendre, 2001: 48)¹⁰, delas emanando tal complexidade que o legado concetual com que se apreendeu, organizou e deu sentido à vida coletiva se volatiliza¹¹.

Simple agregados de situações concorrenciais, mosaicos mais descontraídos que nunca, as sociedades estarão, neste entendimento, como que exangues. Convertidas no palco contencioso de linguagens e poderes em caótica mistura, regurgitam de grupos cujas estratégias indiciam sobretudo as enormes falhas de coordenação política e institucional. Nos modos de expressão e inserção social que definem tais vozes e grupos, nota-se não só a ausência de partilha do mais elementar substrato simbólico, como a preferência por perfis egocentrados e autoglorificadores, típicos de agentes sem “acordo substancial sobre valores comuns, mas apenas acordo eventual sobre procedimentos de negociação, e comunidades ligadas por solidariedades e formas de moralidade herdadas ou reinventadas, cuja identidade e valores não podem ser objeto de negociação” (Leca, 1994: 92). Envolvendo a vida social em tensões e provas de força, a que não falta alguma brutalização e histeria nos debates — sempre de eco fácil em *media* e redes eletrônicas construtores da realidade como excitação permanente¹² —, aqueles tanto invocam, para sua legitimação, a história e estatutos étnicos, como as liberdades mercantis e os direitos humanos; particularismos locais e profissionais

¹⁰Ou a lugares, diz Beck (cit. por De Singly, 2003: 11), onde “já só flutua um agregado difuso de folhas ao vento compostas por indivíduos”. Judt (2011) fala da “fina membrana de interações entre indivíduos privados” que constitui as nossas sociedades, designadas por Corcuff (2002) de “vidro”, por achar a fragmentação a sua principal característica.

¹¹Lembra Innerarity (*Público*, 15 de setembro de 2013), “o que se está a passar está a ser mal explicado. Não o entendem os políticos, não o entendem os cientistas sociais, não o entendem os filósofos, não o entendem os cidadãos. Provavelmente, há hoje mais transformações e mudanças do que as nossas capacidades cognitivas conseguem compreender.” Viver-se-á num tempo sem fio condutor, suspenso numa permanente, diferida e indefinida transição, que não dá clareza suficiente para construir mapas cognitivos com que orientar indivíduos e grupos sociais.

¹²Os *media*, em concorrência, não só juntam carga emocional à irracionalidade ambiente como incrustam os próprios interesses e visão do mundo na trama que mina a coerência moral e institucional. Em Portugal, por exemplo, nota Pulido Valente (*Público*, 30 de março de 2013), as televisões reduzem os debates políticos, no caso da Assembleia da República, a alguns segundos de gritaria, enquanto passaram a determinar a escolha da elite política. Os dirigentes do país são então “escolhidos por entidades sem espécie de legitimidade e sem uma agenda conhecida e previamente discutida. O mal é que a televisão, por sua própria natureza, não serve, e nunca serviu, para explicar e discutir assuntos com um grau mínimo de complexidade ou para dar um quadro geral e completo de uma situação (da economia, das finanças, do país). E mal é também que os comentadores, sem que ninguém perceba, embrulhem em retórica os seus objetivos pessoais, uma habilidade que os jornais dantes não permitiam ou permitiam por muito pouco tempo. Na feira de hoje vale tudo.”

como princípios constitucionais de cidadania. Move-os a vontade de auto preservação e poder,¹³ lá onde as perdas na família, no Estado, nos corpos intermédios e outros laços de sociabilidade ajuda a diluir a representatividade e responsabilidade social das reivindicações. As energias de ação coletiva tendem, neste sentido, a inflamar e a esmorecer sem dar azo a progressos duradouros, a nível social ou político, enquanto as possibilidades de se produzir uma narrativa de conjunto, ou uma visão coerente, do que está a ocorrer se desfazem.

O caso é que a substituição das anteriores lógicas de classe por subjetividades culturais, se dá algum alento, espessura e segurança simbólica aos indivíduos, representa o fim dos equilíbrios social-democratas, antecâmara do renovado ceticismo quanto a opções de governação universais. As próprias eleições são aproveitadas como oportunidade de renunciar à democracia (Appadurai, 2017), numa expressão de “fadiga” democrática que mais não atesta que a intolerância face às regras jurídicas democráticas e à racionalidade deliberativa. Por outro lado, como especifica Appadurai, a incapacidade de aceitar a “paciência” política necessária aos sistemas democráticos — as “temporalidades lentas da democracia” — passa pela erosão criada pelo clima de permanente “pânico económico”, o qual facilmente redundando no desinteresse pela justiça social e franqueia portas aos egoísmos corporativos, setoriais e territoriais (Davezies, 2015) que preconizam a captura dos bens coletivos por redes privatísticas. Incarnando as tendências em voga, mais instrumentais ou identitárias, o novo poder “em rede” ergue-se contra o lastro de cidadania erigido pelos Estados modernos, segmentando-os e fragmentando-os. Não democráticas, mais prontamente criadoras de “comunidades que cidadãos” (Rouban, 1999: 2), tais redes tornam as instâncias de socialização e enquadramento normativo das condutas, os meios da coesão social, as normas de produção e distribuição de riqueza, dependentes de fluxos globais, diluindo-os nas respetivas redes. Cindindo as sociedades “em pedaços social e politicamente, tanto quanto geográfica e economicamente” (Touraine, 1994: 11), esse ataque ao património (filosófico, jurídico, institucional) da modernidade política permite a acumulação, numa extremidade do social, dos mais desfavorecidos, forçados a ir a um “jogo no qual as suas hipóteses de ganhar são das mais reduzidas”¹⁴, e na outra a irradiação da figura salvífica do

¹³ Mesmo no âmbito da defesa identitária, já que a identidade pode ser um simples recurso a mobilizar, essencialismo estratégico (Laclau, 2000).

¹⁴ E se tornam, em nome da liberdade individual e da capacidade de ser autónomos, “os autores da sua própria desgraça” (Dubet, 2002: 384), desaparecendo “sem deixar rasto” (Boltanski e Chiapello, 1999 : 159).

“empresário de si próprio”, ícone das virtudes mercantis e do espírito de iniciativa.¹⁵ Atravessadas, maciçamente, pelos efeitos da financeirização, da globalização e da numerização da vida económica, as sociedades trocam a confiança nas instituições pela confiança entre pares, configurando um efeito geral de “confusão” (Veltz, 2017: 7).

As formas de integração dominantes são, nessa linha, a do ordenamento impessoal, tecnocrático e competitivo do mercado, acompanhado, ou contrabalançado, pela filiação identitária de ressonância étnico-religiosa. Não evitando que a fragilidade e a precariedade ganhem terreno, estas convertem a insegurança ontológica dos indivíduos em incerteza epistémica crescente¹⁶. Porque o mundo não bate certo com os conceitos da sua apreensão — “as palavras já não dizem as coisas. E é o hiato entre a realidade vivida e a realidade pensada que constitui o obstáculo maior” (Rosanvallon e Pech, 2006: 8) —, a terminologia de Marx reassoma, lembrando que as sociedades estão “a ser transformadas por cima, por baixo e por dentro. Tudo o que é sólido no capitalismo, as classes, a indústria, as cidades, a coletividade, o Estado-nação, até a palavra, se dissolve no ar” (Lash e Urry, 1987: 313). No final, avança Touraine, as palavras ‘social’ e ‘sociedade’ podem estar a sair do nosso vocabulário: “a própria ideia de realidade social ou de problemas sociais é posta em dúvida”, já não existindo “modelo reconhecido de análise dos atores sociais” (1984: 29-28)¹⁷.

¹⁵ O “empreendedor” é exaltado por criar ou perscrutar por si próprio os projetos e oportunidades de carreira com que o futuro é imaginado.

¹⁶ A frequência das crises no mundo atual justifica, diz Edgar Morin, uma “crisiologia”, ao jeito de método para pensar as múltiplas crises, sempre singulares e de complexidade própria, que nos rodeiam. Apesar disso, o termo “crise” corre o risco de se tornar oco, dado o uso excessivo e os fenómenos que reporta serem cheios de potencialidades de mudança. A ideia de crise autorizará até uma leitura otimista, à luz do étimo grego, *krisis*, sinónimo de “decisão”, novas possibilidades. Se de um lado faz um diagnóstico, apresentando-se como “revelador”, do outro o conceito de crise apela à ação, tornando-se “efetivador”. Finalmente, porque não considerar as crises, nomeadamente as políticas, numa lógica de “continuidade” com os estados sociais ditos “normais?” (Dobry, 1992). Para Agustina Bessa Luís (2008: 64-65), por exemplo, a crise, intensificação da dúvida, “é uma espécie de refúgio das sociedades desenvolvidas. Não se pode viver sem crise; ela permite um desafio constante a todas as formações de poder demasiado legalizadas. Não se pode continuar a usar a linguagem moralizante de vencer a crise, porque ela é necessária como estabilizador do Estado e daquilo que o favorece — que é o equívoco (...) a crise é uma forma de organização, de modelo duma época”.

¹⁷ Dos padrões emergentes resulta uma menor pertinência da polarização esquerda-direita na política, mas também a menor relevância dos dualismos natureza/cultura, Estado/sociedade civil, formal e informal, público e privado, rural e urbano, no pensamento social (Santos, 1990), e das oposições indivíduo/sociedade, ação/estrutura, interesses/normas (valores) na sociologia.

Crise intelectual, crise do político

Se a “racionalização do mundo” e os progressos técnicos, acumulando com a obsessão culturalista, desembocam na “afasia que afeta o social e os seus principais atores hoje em dia”, torna-se evidente a dificuldade em “assentar um conjunto organizado de realidades sociológicas” (Rosanvallon e Pech, *ibidem*: 11, 2). 313). Não estará até longe o diagnóstico de que

“la société, c’est fini, une météorite gigantesque a tout détruit, et cette météorite, c’est l’économie globalisée. On a assisté à un éclatement de la société ces vingt dernières années. Le danger est alors le repli entre communautés. Ça m’ennuie d’avoir à l’avouer, car je suis sociologue, mais il n’y a plus de société” (Touraine, 2010).¹⁸

Como comprova a teoria social da segunda metade do século XX, muito do que importa passa pela inconsistência das identidades e modos de vida.¹⁹ O impacto disso no objeto da sociologia e do pensamento político clássicos — assente na “correspondência entre as instituições e as motivações, no seio de uma sociedade organizada em torno de valores, transformados em normas, em formas de organização e de autoridade, em status e em papéis”, *vide* o escopo habitual da sociologia, as sociedades nacionais enquanto “conjuntos autocontrolados, constitutivos dos eu nacionais”, e agora aparentemente em

¹⁸ Em *La Tribune*, a 3 de setembro de 2010.

¹⁹ Lhumann refere identidades residuais, contingentes, funcionais e ambíguas, mais do que substanciais ou coerentes. Identidades nunca fixas e sempre *relacionais*, assinala também Foucault, que nascem do confronto dos discursos em circulação na sociedade, enquanto lutas pela definição das formas mais legítimas de “ser”. Na prática, os indivíduos incorporarão subjetividades criadas por discursos contraditórios, que podem repercutir violentamente em cada um. Porque não é intrínseca aos sujeitos, vinculada a qualquer valor, norma, papel ou classe sociais, a identidade faz-se e refaz-se ao sabor da precipitação dos “jogos de linguagem” uns sobre os outros, seus confrontos e mudança de posição relativa. Na sociedade, todos os pontos fixos serão por isso diluídos, em ordem à busca de argumentos legitimantes, por parte dos “jogos de linguagem” e seus poderes, nos mais diversos lugares de apoio — social, institucional ou moral. Os “jogos de linguagem” moldam as formas de “ser”, constituindo os *sujeitos* em objetos da discursividade religiosa, metafísica, política, económica, científica, tecnológica, mediática, etc. Cada uma transporta uma forma de poder, que através dela atua no corpo social, em mecanismo discursivo com pretensão à “verdade”: “não pode haver exercício de poder sem uma certa economia de discursos da verdade, que operam através e na base desta associação. Estamos sujeitos à produção da verdade através do poder e não podemos exercer poder a não ser pela produção de verdade (...) O poder nunca cessa a sua interrogação, o seu registo da verdade: ele institucionaliza, profissionaliza e recompensa a sua procura. Em última análise, temos de produzir verdade tal como produzimos riqueza; temos até de produzir verdade antes e como condição para produzir riqueza. De outra forma, nós estamos sujeitos à verdade na medida em que é a verdade que faz as leis, que produz o discurso verdadeiro que, pelo menos em parte, decide, transmite e se expande sob os efeitos do poder. No final, somos julgados, condenados, classificados, determinados nas nossas tarefas, predestinados a certa forma de vida ou de morte, em função dos discursos verdadeiros, que são o suporte dos efeitos específicos do poder” (1992: 230).

desagregação,²⁰ tal como os “eu individuais” (Touraine, 1995: 43) — é o de criar na sociologia, feita do vai-e-vem entre teoria e realidade social (a vida social e seus desafios concetuais), urgências fortes de revisão. Embora isso não seja estranho à insegurança teórica mais geral,²¹ obriga-a, e às demais ciências sociais, a abandonar quaisquer noções de continuidade, ou sentido, da história. Algo tão desmoralizador que se vai ao ponto de “admitir, um pouco por todo o lado, que essas disciplinas não podem trazer nenhum contributo à compreensão do mundo moderno” (Lash, 2000: 22).²² Nos tempos “curtos” e sem memória do capitalismo de narcisismos (Lash, *ibidem*), aferidor das existências pela “lei do dinheiro”, sucede a resposta do cinismo e da desconfiança, tocantes até nas teorias sociais. Como nota Boltansky, fazer hoje “referência a uma entidade colectiva e fazer referência a uma conspiração são coisas encaradas como duas operações equivalentes” (2012: 331).

Quando muito, pede-se às ciências sociais uma “epistemologia do caos”, alternativa às visões de “sentido da história” (Lourenço, 2009: 15)²³, capaz de ajudar a reverter o défice do “pensar” (Berkman, 2013)²⁴ que as disseminações contraditórias do positivismo e do novo espiritualismo instauram. Dos reducionismos, da descrença e dos irredentismos em voga tudo remete para a “incomensurabilidade” pós-moderna dos “jogos de linguagem”²⁵, que separando e desarticulando instituições, dinâmicas sociais e condutas individuais alimenta o renovado “arbitrário” e caos da vida social (Baudrillard, 1995). Inerente à perda de confiança na força da *intelligentsia* e no poder regulador da política, isso significará que tanto a “inteligência” como a política não conseguirão mais chamar a si, equilibrando-os, o bem e o

²⁰ Prossegue Touraine, “les sociétés nationales éclatent de partout et l’utopie scolaire, qui rêva de fabriquer des citoyens et des travailleurs conformes aux normes de leur société, est trop éloignée des problèmes réels pour susciter encore des débats” (*ibidem*).

²¹ A rapidez, profundidade e imprevisibilidade das transformações do mundo retrai as ambições teóricas (Santos, 1996: 20), numa realidade “hiper-real” que parece “teorizar-se a si mesma. Por se ter banalizado e auto teorizado enquanto objeto, a realidade criará obstáculos à reivindicação e manutenção de um ângulo de análise especificamente sociológico. A auto teorização da realidade será então “o outro lado da dificuldade das nossas teorias em darem conta do que se passa e, em última instância, da dificuldade em serem diferentes da realidade que supostamente teorizam”.

²² O caso mais elucidativo, diz Lash, é a história, “qui, jadis, conférait aux narrations des affaires publiques une aura de dignité morale, de patriotisme et d’optimisme politique. Dans le passé, les historiens présumaient que les hommes tiraient leçon de leurs erreurs. L’avenir apparaît aujourd’hui si trouble et incertain que le passé semble dénué de sens, même aux yeux de ceux qui consacrent leur vie à l’explorer”.

²³ Caos como “expressão original da liberdade”, dir-se-á, mas que tem forçado a *intelligentsia* do Ocidente, diz Lourenço, a sintonizar-se com coisas que há cinquenta anos lhe causariam horror.

²⁴ A atividade de “pensar”, envolta em medo, descrédito, inaptidão e inibição, estará a redundar no que a autora designa por *La Dépensée*.

²⁵ Gémea da impossibilidade da “Razão se erguer em tribunal do real” (Rorty), preencheendo o vazio criado pelo fim das fórmulas do “sentido da história”.

mal no pensamento, o bem e o mal na sociedade. Permitindo que a arbitrariedade regresse como regra,²⁶ teorias e práticas, ideias e atitudes, deixam de se conjugar. Alheios à tutela das meta-narrativas (Lyotard), instituições, procedimentos e comportamentos fogem às injunções do campo filosófico e epistémico — *a fortiori*, a qualquer reflexividade intelectual ou cultural meritória —, enredando a esfera social, política e simbólica em crises sucessivas de autoridade, de eficácia e legitimação.

Para muitos, reside aqui a nova ruína do *lien social*. Associada à condição “pós-moderna” do pensamento (incluindo o sociológico) — ou no mínimo a uma modernidade que nunca deixou a reflexão teórica fora das suas crises genéticas²⁷ — é grande a dificuldade da produção científica e intelectual para continuar a legitimar a ação humana. A hipótese é mesmo a de termos entrado em sociedades que “não funcionam mais pela inteligência”.²⁸ Enquanto o pensamento filosófico, afiança Sloterdijk (2011: 654), se vende “ao desbarato na feira das auto-superações” e se esganiça no “ardor para contentar os realismos irônicos, pragmáticos e estratégicos” — sabendo-se que nessas metamorfoses realistas “rapidamente se passa do mau para o pior”, pois ‘é curto o caminho que leva da ‘superação’ kínica da filosofia ao autodesmentido cínico daquilo que a grande filosofia encarnara nas suas melhores facetas” —, as sociedades, à imagem da filosofia como atualmente Sloterdijk a vê,

²⁶ Opinião de Baudrillard, que aduz “(...) si l’arbitraire n’est pas concentré au sommet, il est partout dans la société (...). Ainsi en est-il dans l’état démocratique, où l’arbitraire est diffus et endémique, comme les effets pervers de la structure impériale lorsque celle-ci se désagrège. Or ni les intellectuels ni les politiques ne jouent plus du tout ce rôle. Ils ne prétendent plus qu’exprimer, représenter, guider, rationaliser, éclairer (...) ils prétendent s’effacer pour que toute le monde s’exprime (...) Quant à la société et à la pensée, elles sont ainsi livrées à la confusion et à la virulence interne — littéralement à la transparence du mal, qui ne trouve plus nulle part où se manifester” (1995 : 121).

²⁷ Não se tratará aqui do mito do “declínio”, desde Homero obsessão da cultura europeia — com Spengler ou Toynbee como grandes expoentes —, mas é na Europa que o diagnóstico niilista mais se fixou, glosando a alegada degenerescência civilizacional do Ocidente e a crise da modernidade. Na leitura de Toynbee, as civilizações, antes de morrerem, tentam construir um grande Estado universal, com o tempo burocrático e ingovernável (Roma, o Império Otomano, a Rússia Czarista... talvez a União Europeia...), instalam uma elite parasita e desrespeitada, sem capacidade de inovar e ser exemplo para a maioria, e veem depois emergir, do exterior das suas fronteiras, um “proletariado externo”, composto por bárbaros ou desafiadores, que precipitarão a sua queda.

²⁸ A expressão — “ne fonctionnent désormais à l’intelligence” — é de Aude Lancelin, (*Nouvel Observateur*, nº2156, 2 a 8 de março de 2006, p. 11), e parece reforçar a ideia de que o mundo, como nota António Guerreiro (“Realidade em que vivemos”, *Expresso* nº 1771, 17 de outubro de 2006, Actual: 23), se terá subtraído à sua representação, não sendo mais possível submetê-lo a uma totalidade de sentido, desde logo porque a filosofia já não projeta uma imagem do mundo. Recupera-se então Heidegger e o fim das “Weltbilder” (imagens do mundo), o pessimismo cultural de Löwith e seu “modo de pensar por catástrofes” (“katastrophische Denkweise”), enquanto se massifica a literatura ensaística sobre as novas crises da cultura, do sentido existencial, das práticas e modos de vida.

Veja-se, a propósito, um dos últimos ensaios de Mário Vargas Llosa, *A Civilização do Espetáculo* (2012).

estão sitiadas por “empirismos astutos” e pelas “disciplinas realistas dos sabichões”, os quais em vez de depositários dum saber superior transformam em disciplinas científicas e doutrinas de prudência um conhecimento que contrariamente a um “saber de melhoramento” favorece um “saber de agravação”.

À sociologia, os rudimentos sociopolíticos deste processo trazem crescente dúvida. A erosão dos pilares universalistas dos Estados e da marcha inerente das modernizações nacionais — asseguradas pelos sistemas educativos e políticos, mercados de trabalho regulados, identidades e pertenças de classe duradouras — arrasta as bases onde recenseou mentalidades, mapeou interesses, definiu trajetos e previu conflitualidades. A fraca presença, hoje em dia, de referenciais de unidade e mediação no jogo das identidades e dos interesses, a banalização de atuações explicáveis menos “pela socialização que pela economia das ‘razões práticas’ ou das ‘boas razões’ que reenviam para mecanismos cognitivos e lógicas de comunicação contextualizadas” (Dubet e Martucelli, 1998 : 52), põem em transe as velhas matrizes das classes sociais e do desenvolvimento, do rural e urbano, do centro e da periferia. Endossadas a figuras como as do operário e do burguês, do intelectual e do proletário, da capital e da província, na respetiva expressão e assunção de conflitos, estas são superadas pela disseminação de atores e poderes mais diferenciados nos modos de pensar e de inserção nas colectividades. Tecidos sociais cobertos de indivíduos e grupos obrigados à condição de migrantes — entre cidades com princípios de justiça, ordens de grandeza, regras de justificação divergentes (Boltanski e Chiapelo, 1999) — conduzem à multiplicação de biografias erráticas e ambíguas. Marcadas pela hibridez, a contingência e o fraccionamento por mundos, por línguas e estéticas discrepantes, estas sapam os referenciais habituais da análise social, as categorias da perceção sociológica e da filosofia política, cobrindo a analítica social de inseguranças e o pensamento de sensações deletérias de inutilidade.

Mais além, o fim da coerência que as ideias e a cultura política, conjugadas com a análise social e seu progressismo normativo, emprestavam ao espaço público traz ascensão do “acontecimento” e respetivos clamores, da incomunicabilidade e do entrincheiramento dogmático. O tempo é o de urgências alienantes (Rosa, 2014), veiculadas por uma cultura gestonária e classificatória que vigia e intimida, desde o global, cada pessoa, região, país. Rendido à “isomorfização” de todas as esferas do social a partir da racionalidade utilitária e do individualismo utilitarista (Nunes, 1996), o modo normal das regulações passa sobretudo

pela competição. A mercantilização dos valores, o desinteresse pela cooperação, a prioridade ao lucro conduzem indivíduos, instituições e territórios a aceitar o mercado como melhor modelo de eficiência, previsibilidade, criatividade (Santos, 2005).

É, não obstante, neste quadro que a sociologia tem de operar, de modo a continuar a somatizar, como sempre fez, numa espécie de “osmose”, as mudanças sociais, nelas mergulhando e delas extraindo a renovação do seu *corpus* epistémico²⁹. O essencial virá agora da economia capitalista e da cultura global do consumo (Sklair, 2000; Beck, 2015), a partir das quais a velha aproximação (e tensão) entre conceitos sociológicos e preceitos teórico-ideológicos se reativará. Dado o *modus operandi* da sociologia, que não raro eleva ou converte narrativas sociopolíticas em problemáticas sociológicas³⁰, é natural que as divisões no campo sociológico (a credibilidade atribuída a diferentes teorias e métodos, as temáticas tidas por mais interessantes, as representações até da vida social entre os sociólogos) continuem a reflectir afinidades com as hierarquias, formas ideológicas, opções institucionais dominantes na sociedade³¹. Malgrado a instabilidade deste envolvimento, algo “emocional”, dos sociólogos com a realidade social (sempre dividida, mutável, febril), ele é essencial à participação da sociologia no jogo político-ideológico e cultural da sua época³², que lhe permite ser uma “forma particular e particularmente controlada de debate social” (Dubet, 2007: 25). Nesse sentido, o problema da sociologia talvez não seja tanto o descrédito dos seus paradigmas, como adiante referiremos, mas a dispersão atual por áreas e práticas epistemológicas autónomas, onde dificilmente se vislumbram já os princípios de unidade (Dubet, 1994). A interpenetração com um objeto de estudo portador, em toda a extensão, das marcas da divisão, da fragmentação e da competição — essa intimidade com o “sistema”, ou com as “relações sociais” enquanto expressão da “historicidade” da sociedade (Touraine, 1974; 1992) — não pode deixar de ter consequências epistémicas importantes.

²⁹ Coma as outras ciências, a sociologia evolui com as mutações do seu objeto empírico.

³⁰ E muitas vezes do interesse mais forte dos sociólogos em validar opções normativas e legitimar a sua participação no jogo político-ideológico que o de trabalhar hipóteses analiticamente depuradas.

³¹ Digamos simplesmente que a sociologia não é imune ao enquadramento técnico-cultural da sua época — as *estruturas de fundo*, de que falava Godellier, referindo-se à arquitetura geral segundo a qual a sociedade se constrói e que impregna todos os seus membros e objetos —, ao mesmo tempo que contribui para o configurar.

³² Tão mais intenso quanto as sociedades não são redutíveis a um único mecanismo de dominação, mas percorridas por tendências contraditórias.

Isto fica mais claro se virmos como as sociedades modernas começam por centrar-se em si mesmas, separando-se, com fronteiras policiadas pelos Estados, umas das outras, enquanto integram os seus cidadãos no mesmo *corpus* sociocultural através de línguas e instituições nacionais. A tal correspondem, no século XIX e princípio do século XX, formas de pensamento sociológico dotadas de forte marca cultural nacional: a sociologia francesa, a sociologia alemã, a sociologia americana. Vieram todavia depois as sociedades, sob a batuta da expansão capitalista, a abrir-se a influências recíprocas, concedendo porosidade às fronteiras nacionais. Mais recentemente, por impulso do capitalismo global, confluem umas sobre as outras, deixando que se interpenetrem esferas, aprendizagens, modos de vida, por exemplo mediante construções políticas inéditas, como as entidades regionais supranacionais. Com isso, globalização dos mercados e capitalismo financeiro, conduz-se o campo sociológico a linhas analíticas e linguagens renovadas, de permeio a mudanças enfrentadas, entre outras coisas, com o apelo a maior abertura à interdisciplinaridade. No fluxo de debates resultante, continua-se a convocar a sociologia a uma atuação para além do estrito estatuto científico, citando número elevado de académicos — fieis à “imbricação” da análise sociológica no jogo político-ideológico e cultural — a posicionar-se em choque com as novas contradições e assimetrias, agora refeitas à escala internacional (Harvey, 2005; Sassen, 2009).

Nessa reativação do “sociólogo público”, engajado nas questões político-sociais do seu tempo (Burawoy, 2005, Žižek, 2009; Santos, 2012), certamente que não se oblitera que o tema, hoje tão recorrente, da diferenciação e da concorrência excessiva entre indivíduos, grupos, sectores, territórios, é antigo, e tratado já pela teoria clássica, a quem as fraturas em sistemas, subsistemas, comunidades e grupos focados exclusivamente em si próprios (o cenário *autopoiético* de Luhmann) eram conhecidas. A grande diferença, porém, será a confiança dos teorizadores clássicos nas propriedades integradoras das instituições. Filtrando as motivações dos meios económicos, políticos e culturais, as instituições emergentes pareciam em condições de socializar cada pessoa ou grupo nos valores modernos, inerentes ao legado do Iluminismo e ao projeto “civilizador” do Ocidente. O avanço tecnológico, o direito formal, a democracia e a liberdade individual, acompanhados pelo sentido da utilidade social nos comportamentos, não se coadunavam com a hipótese de a modernidade significar a dissolução estrutural da intersubjetividade. Impensável era, com

efeito, que viesse a achar-se inútil a pretensão a pôr ordem e dinamismo nas sociedades a partir dum centro estruturante, legitimado na ética do seu poder e objetivos, devido fatores de disrupção tão complexos que nem o Estado, o direito, a nação, os valores ou mesmo o capital conseguem ordenar (a tese de Lhumann). O deslçamento da sociedade encontraria sempre no Estado o seu contraponto, da ação centralizadora e normalizadora do Estado se erguendo a unidade nacional e a pacificação do mundo. Apesar da capacidade variável de cada Estado-nação para tal desígnio, dos ajustamentos e adaptações impostos pela resiliência das realidades territoriais e culturais, sempre plurais e díspares nas suas redes e laços tradicionais — questionando e corroendo a integração hierárquica e centralizadora —, tudo parecia favorecer a adptabilidade reguladora do aparelho estatal. Algo que, precisamente, hoje não acontece, sendo consensual que a desagregação do modelo de sociedade “nacional” terá de levar à revisão do velho modelo de organização institucional e respetiva epistemologia do social.

Globalização: do económico ao sociopolítico

O recurso às fontes clássicas de legitimidade (pelo direito, ou pela participação democrática dos cidadãos) estará, na linha lhumanniana, vedado, pois a regulação da complexidade reenvia para “procedimentos decisórios e administrativos largamente não democráticos” (Schmutz, 1999: 13). Dada a indiferença dos fluxos globais às estruturas sociais e políticas imóveis (Harvey, 1989), complementada pelo alheamento de muitas das adesões identitárias relativamente a noções universais de bem comum, os governos nacionais, e sua regulação institucional, ficam seriamente debilitados. Incomunicabilidades culturais e intransigências “técnicas” (fechamentos simbólicos e rigidez tecnocrática) reforçam-se no que toca ao descrédito das instituições e das elites formalmente eleitas. Ambas as tendências, mais identitárias ou gestionárias, vicejantes na “desorganização” global, vivem da “distância ao poder” e às ideias. Na globalização, proteiforme e nebulosa, e seus fluxos derramados sobre as sociedades no singular³³, a primazia vai para as redes e organizações de âmbito mundial, de funcionamento técnico e manto ideológico que

³³Na síntese de Giddens (1992: 50), a globalização corresponde à intensificação das relações sociais de escala mundial, ligando localidades distantes de tal maneira que as ocorrências num determinado local podem ser moldadas por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa.

pressupõem um poder quase absoluto nas mãos duma oligarquia capitalista internacional³⁴. Sem lealdade, nem afinidade ou embaraço territorial, esta espécie de “classe” conduzirá a autonomia “sistémica” da globalização, que torna, em impulsão própria, independente face aos processos sociais habitualmente estudados (Robertson, 1990: 28).

Do ponto de vista funcional, isso fará do presente um tempo marcado pela sucessão de tempos e espaços de sujeição profissional, produtores de fenómenos maciços de exclusão social. Imperativos produtivistas, adubados, não sem paradoxo, por uma certa cultura pós-moderna, pautam as trajectórias, fragmentando os destinos individuais e coletivos. Da economia globalizada, nutrida da concorrência entre ideias, territórios, organizações e indivíduos, resulta que se espera de países, instituições e empresas máxima competitividade, cada pessoa sendo convidada a pensar-se como uma *start-up* (Hoffman e Casnocha, 2012) e a gerir a vida ao jeito duma empresa, com reputação e imagem geridas a partir das redes sociais. Em concreto, as injunções à mobilidade e flexibilidade, caras ao requisito capitalista, aumentam a repressão da vida interior e as inseguranças quotidianas³⁵, num “regime-tempo” invisível, despolitizado, indiscutido ou subteorizado (Rosa, 2014), que constrange à contínua mutação e prontidão de resposta. Desempenhos de produtividade e uma ideologia da avaliação reduzem tudo ao mensurável³⁶, como se toda a sociedade tivesse

³⁴Constituída por “pessoas que veem os seus interesses ou os interesses dos seus países melhor servidos se identificados com os interesses do sistema capitalista global, particularmente os interesses das grandes multinacionais”, a oligarquia ou classe capitalista transnacional tem as práticas transnacionais como mais válidas que as práticas locais (Sklair, 1994: 8-9).

³⁵Para Elias (1989), sintomas de ansiedade reinstalam o medo, indireto mas muito interiorizado, na junção das necessidades funcionais, híper diferenciadas, da sociedade com o psiquismo individual. O íntimo das pulsões e ego individuais, tomado por frustrações, inquietações e formas de auto-repressão, converte-se no lugar de implantação do psiquismo adequado às modalidades de interdependência e concorrência entre grupos, entidades ou redes dominantes na sociedade, de maneira a que tais grupos, suas relações de força e competição monopolista se consolidem. Elias, na realidade, relaciona o medo, ou medos, com um estado das relações políticas que remeteu a violência física para o monopólio do Estado (como disse Weber), e fez com que os medos passassem a nutrir-se mais especificamente de lógicas sociais. Mormente as relativas à reprodução da vida material e estatutos simbólicos, materializadas nas obrigações que as classes sociais e as famílias populares ou de classe média instilam nos seus membros desde a mais tenra idade. Nas lutas pela sobrevivência material ou pela manutenção do estatuto social (hoje dominantes na modelação da psique individual), um vasto rol de medos e ansiedades — como o medo de ser-se despedido, articulado com a pressão laboral e o medo de ficar sob o jugo dos mais poderosos, da fome ou da miséria (classes populares), mas também medo da perda de autonomia, prestígio ou nível sociais (estratos médios) — produz inquietações, noções de perigo, interdições, limitações, repressões emocionais determinadas pelos interesses ou lógicas de concorrência hegemónica entre Estados, grupos e forças sociais. As “lutas de concorrência” e seu “fogo de íntimas angústias”, a multiplicidade de prescrições, restrições e tensões sobrepostas, num repressivo superego, impelem, de culpa em culpa, as pessoas umas contra as outras, impedindo o processo civilizacional de se completar.

³⁶Diz António Guerreiro (*Expresso*, nº2076, 11 de agosto de 2011, p. 38), os avaliadores são uma espécie de seita cuja mística, a da ordem quantitativa, significa que “tudo acede a um estado estatístico e entra num ranking”. Porque os avaliadores precisam da legitimidade ou consentimento dos avaliados, a autoavaliação é

optado pela “servidão voluntária”: “convocando a vontade, o poder, o saber, o agir, o ter sucesso, todos se inclinam por tudo isso, o objetivo da política tem sido perfeitamente bem-sucedido: cada um de nós tornou-se um sistema servil e autónomo, investindo toda a sua liberdade na louca vontade de retirar o máximo de mesmo” (Baudrillard, 2010 : 7).

Tal composição de fatores implicará uma pronunciada desterritorialização e “desorganização” dos contextos de vida³⁷, assimetrias crescentes entre regiões e grupos sociais³⁸. “Danos colaterais” (expressão de Bauman) é como são vistas as tragédias em muitas regiões do globo, enquanto nos países desenvolvidos os excluídos não cessam de proliferar³⁹. A própria dissolução do centro organizacional da modernidade — o Estado-nação, “centre that holds” (Bauman, 1995)⁴⁰ — implica a diluição das comunidades históricas nas redes globais, às quais sucederá uma atmosfera de vazio e incerteza, perdas e apatia política⁴¹, a qual não encontrando resposta nos fluxos anónimos de comunicação, mercadorias e tecnologia à escala global, gera nos indivíduos o sentimento de que o importante se joga “noutro lado”, inacessível a alguém remetido à função de consumidor. Já nos agentes políticos a impressão é equivalente e exprime a impotência inerente ao desfasamento entre a velocidade e “dessincronização” (Rosa, 2014) das redes globais e os parâmetros da decisão institucional.

fundamental. Através dela “os avaliados são convidados a fazer o que lembra o ritual da autocritica que era imposto nos regimes comunistas. Pela autoavaliação, o sujeito avaliado confessa os seus pecados, incrimina-se a si próprio, denuncia as suas inclinações menos produtivas”.

³⁷“No sentido de que uma lógica de organizações, e especialmente o Estado-nação, é substituída por uma lógica de fluxos, na qual a socialização através de redes semânticas é cada vez mais extrainstitucional e menos baseada em regras organizacionais de expectativas mútuas fortemente normativizadas” (Featherstone e Lash, 1995: 23).

³⁸ Não será preciso lembrar, com Sklair (1994: 7), que “os bens económicos, políticos e culturais mais importantes que circulam no globo tendem a ser possuídos ou controlados por pequenos grupos num número relativamente pequeno de países”.

³⁹ A desigualdade é redesenhada à escala global. Para Allègre (2004: 49), o “equilíbrio sistémico” produzido pela abertura das trocas económicas a nível mundial convergiu numa série “d’équilibres stratifiés par tranches sociales avec l’expansion des inégalités. Pour les classes laborieuses, c’est un équilibre ‘vers le bas’. Pour les classes dirigeantes, c’est un équilibre ‘vers le haut’. Comme si, suivant un processus complexe, les inégalités entre pays s’estompaient, donnant lieu à des inégalités très fortes dans chaque pays.”

⁴⁰ Bauman parece ver no Estado-nação, não o “centre that holds”, mas o centre “that held”, já que estará em desaparecimento. O papel de criador e confortador das identidades coletivas tenderá a ser desempenhado por outras formas de comunidade, cujo modelo é a comunidade étnica.

⁴¹ Há uma tendência geral para se votar cada vez menos, em especial nas classes sociais mais baixas, por razões que em última instância se prendem com o agravamento das desigualdades socioeconómicas. E o problema é que quem se abstém de votar também tende a desinteressar-se de outras formas de participação política (Przeworski, 2010). Isso tem levado a que os interesses representados nos Parlamentos dos países mais desenvolvidos sejam essencialmente os dos grupos sociais mais favorecidos.

Minando a democracia representativa — assente numa territorialidade “em crise, se não mesmo ultrapassada” (Stathopoulos, 2000: 71) —, a incompatibilidade da economia capitalista com as exigências democráticas parece ter algo de irreversível (Merkl, 2014). Dos novos atores que as transferências de autoridade dos centros nacionais para entidades globais trazem ao jogo internacional⁴² sabe-se a pressão, macroeconómica e política, que implicam para Estados e populações⁴³. Forçadas à concorrência pela atração de capital, aduz Wolfgang Merkl, as democracias são conduzidas a uma “corrida em direção ao fundo”. E embora um novo ativismo ético chegue a partir das organizações não-governamentais (para alguns, génese de uma nova cultura democrática, “pós-materialista”⁴⁴, afim de conceitos como “consciência global”, *global gemeinschaft*, “estrutura institucional global”, “sociedade civil transnacional”, “Free State”⁴⁵), as expectativas quanto à boa governação mundial esvaem-se.⁴⁶ Em bom rigor, a cultura do consumo e a financeirização económica, gerida em *off-shore*, incrementam as desigualdades, pautadas agora pela diferença entre “móveis” e “imóveis” — a escala mundial dá “aos jogadores móveis vantagens consideráveis relativamente aos jogadores que não têm meios para sair dum espaço regulado como é o dos Estados” (Veltz, 2000: 143). Sinal das trajetórias bem-sucedidas, a mobilidade reenviará

⁴² Organizações e instituições económico-financeiras internacionais como o FMI, Banco Mundial, OMC.

⁴³ Acompanhando nesse aspeto escrutínio que a ONU e associações humanitárias ou ambientais fazem também recair sobre eles (no que toca aos dos direitos humanos ou ambiente, por exemplo). As sanções para os prevaricadores existirão e poderão aplicar-se, quer através do bloqueio de financiamentos, quer do “direito de ingerência” ou outras formas de constrangimento. O Tribunal Penal Internacional e os media internacionais contribuirão para fechar o cerco aos governos, já envolvidos pelas redes económico-financeiras, ONG’s, instâncias supranacionais ou a embrionária opinião pública global.

⁴⁴ Onde também a figura do Estado é controversa: “a nova direita vê-o como transgressor da liberdade individual e distorcedor de mercados; a nova esquerda como um agente do materialismo impante e um meio para o controlo jurisdicional das populações e respetivas minorias. Mais importante, o pós-materialismo centra a atenção política em temáticas transnacionais, os problemas planetários já referidos. Aponta para assuntos fenomenologicamente globalizadores, como ‘o indivíduo’, a ‘vida’, a ‘humanidade’ e o ‘coração’, que salientam a condição universal dos habitantes do planeta mais do que as condições específicas da sua luta contra uma classe opositora acerca da posse e propriedade das recompensas a distribuir”, Waters (1995: 122).

⁴⁵ Novo paradigma de Estado, onde o governo mundial nasceria numa comunidade de Estados aberta e plural, orientada para a realização da liberdade individual numa Terra comum, é apresentado por Ali Khan (1996), com inspiração em Grotius. Para o autor, caso o “Free State” substitua o nation-state, o princípio da exclusão será substituído pela inclusão, o egoísmo pela compaixão, a dominação unilateral pela consulta partilhada, a lógica de guerra pelas condições da paz e a prosperidade seletiva pela justiça social. “Ao estabelecer este lar global, os Estados Livres encorajarão os artistas, poetas, professores, académicos e outros membros de comunidades epistémicas a ter um papel ativo na redução do cinismo e do negativismo associados à natureza humana, à lei, ao poder, aos princípios económicos, à inteligência humana e às injustiças distributivas” (idem: 7).

⁴⁶ Governação onde instâncias unificadoras e regras de subsidiariedade configurassem um modelo de democracia cosmopolita (Held, 1996), vocacionada para os direitos humanos, a paz e equilíbrio ambiental, o tratamento das desigualdades Norte/Sul, movimentos migratórios, controlo epidemiológico, redes criminais; enfim, de tudo aquilo que Beck (1992) atribui a uma sociedade mundial dos riscos.

para a exploração dos imóveis pelos dotados de mobilidade (Boltanski e Chiapello, 1999). Contribuirá também para o regresso a níveis de concentração de riqueza de antes da primeira guerra mundial (Piketty, 2013), trasmutando a desigualdade económica em desigualdade social, cognitiva, política.

1.2. Sociologia, Estado e Poder: para um projeto de sociedade

Na sociologia, a fragilização concetual de que hoje falamos começou pelas grandes tradições analíticas, redundando na “crise dos paradigmas”⁴⁷. Na base estará o facto de as leituras clássicas do social dialogarem ainda com um mundo de coordenadas conhecidas, sem a complexa imbricação dos fenómenos atuais. Desdobrada em “paradigmas” que vêm nas sociedades e nas culturas um todo organizado⁴⁸, a teoria clássica encara a transformação social como movimento que levará a racionalidade, a liberdade e a igualdade a todas as sociedades, colmatando atrasos e reparando-lhes as fissuras. Filhas da tese hegeliana da “separação” como fundamento da modernidade, as ciências sociais laboram na fé de que a ciência, o Estado e o capitalismo haviam de chegar a todo o mundo, transportando o progresso.

Para além de ciência nova na reflexividade do social, a sociologia integra o projeto humanista-universalista das instituições emergentes. Na sua função de “ideologia da modernidade” (Touraine, 1992), os sistemas sociológicos cumprem, não raro, papel de doutrinas de integração nacional⁴⁹. Para eles, a técnica e a humanização, a coesão social e as

⁴⁷ A qual, sendo em parte imaginária (Ianni, 1991), não deixa de mostrar o embaraço das abordagens tradicionais para lidar com a mudança, a historicidade, o devir processual nas sociedades (Elias, 1989).

⁴⁸ A que não é estranha a origem num século de interpretações englobantes e utopias unificadoras — o século XIX —, congruente com a noção de que as sociedades têm lógica própria e dinâmica coerente (nem que seja a do aprofundamento da sua natureza contraditória, no entender marxista), seguindo leis que a ciência social descobre e as elites tecnocráticas podem utilizar nos processos de modernização. Embora nem todos definissem as sociedades e as culturas como conjuntos integrados — Franz Boas via nas culturas lógicas de *bricolage*, sendo a sua coerência estrutural sobretudo efeito do olhar do observador, que nelas projetará uma unidade inexistente —, o pensamento dominante era de tipo estruturalista. A tradição sociológica passou a ser a de procurar as dinâmicas de integração e consenso no seio dos sistemas sociais, para além dos conflitos sempre presentes. Nas palavras de Singly (2003 : 184), “l’évidence du lien social, fort, est celle des sociétés holistes dont la définition est d’être d’abord une totalité. La plupart des intellectuels qui pensent les sociétés modernes conservent la référence à une telle société, et dès lors ne font apparaître les sociétés post-révolutionnaires que sous la perspective de la crise. La solution consisterait à revenir en arrière, en basculant de nouveau dans une société holiste. Même progressistes, bien des sociologues n’ont pas réussi à sortir de ce piège (...) Le rêve de la communauté continue à hanter l’Occident” (*idem*: 184, 187). Ainda hoje a sociologia vive muito das noções de socialização, funções, normas, valores e identidades, forjadas no século XIX.

⁴⁹ Na verdade, se a sociologia pôs a hipótese de sociedades mais avançadas e coesas foi por não estar indiferente, antes empenhada na institucionalização da vida moderna a partir do Estado, mercado e ciência. De

identidades, a ordem e o movimento podiam harmonizar-se. O progresso, no seu desenrolar por etapas (Comte), consubstancial à natureza humana, levaria a vida moderna a vencer a tradição e as autoridades religiosas, as mentalidades antigas e seu imaginário, as identidades herdadas e as novas diferenças de classe. Cada nação alcançaria o futuro tecnológico (evocado na metáfora da “máquina”) e a apreensão científica do real, a vida urbana em sociedade e a noção de indivíduo emancipado, suporte duma nova condição, abstrata e universal, a resgatar a humanidade dos atavismos e dependências antigas.

Elucidada por tais convicções, a análise sociológica privilegia um raciocínio determinista e totalizante. Embora refratária a discursos lineares — duma modernidade da qual nunca deixa de ser, lembremo-lo, consciência crítica⁵⁰, na leitura dicotômica e antitética conhecida⁵¹ —, apreende a vida social a partir de grandes sistemas de ordenamento e explicação. Propõe deste modo uma visão sistémica, holística e evolutiva do mundo, que recorre abundantemente às fórmulas de unidade, aos referenciais de coerência, à noção de globalidade. Estes espelham a filiação do pensamento sociológico nas grandes “filosofias da história”. Mas também a afinidade com o modelo organicista e positivista da ciência natural, em ordem ao qual a sociologia adota a linguagem e temáticas da realidade biológica. Em suma, também a sociologia integra a linha naturalista-humanista da cultura ocidental.

resto, o raciocínio sociológico só desponta, na Europa dos séculos XVII e XVIII, quando o Estado-Nação, o capitalismo e a racionalização das crenças nela se instalavam. Dedicando-se a estudá-los, a sociologia inscreve-se num longo percurso evolutivo, que levaria a organização social do simples ao complexo, do impulsivo ao racional, do particular ao universal. As “variáveis padrão”, de Parsons, são mais completa sistematização destas noções.

⁵⁰ Fazendo Touraine (1995: 42) considerar também que a sociologia “appartient peu au modèle rationaliste et s’est largement formée contre une vision politique et institutionnelle de la vie sociale. Elle est née de la conscience d’éclatement des sociétés modernes et de l’ordre social, comme une analyse critique de l’industrialisation, d’abord en Europe, puis en Amérique du Nord et, après la Seconde Guerre mondiale, peu à peu dans toutes les parties du monde. Bien loin de croire à la société, elle a pris pour objets principaux d’analyse les conflits sociaux, les rencontres de cultures, les crises de personnalité, les inégalités sociales”. Neste sentido, a sociologia discorre sobre uma modernidade ambígua e voraz, frágil e contraditória no nexa entre mecanização e desumanização, na oposição entre racionalização e subjetividades, na distância entre as representações (naturalizantes, fatalistas...) da realidade social e os fundamentos “reais”, de exclusão e dominação, da mesma, que ilustram os conceitos da luta das classes e da alienação, da crise do *lien social* e da anomia, do indiferentismo moral e da burocratização da vida, a par da desagregação da *gemeinschaft* (Tönnies) e da “lei férrea da oligarquia” (Michels), bem como do cinismo dos mundos do dinheiro (Simmel). Preocupados com o fim da norma religiosa, as perdas na solidariedade, as clivagens de classe, a urbanização insalubre e segregadora, os poderes sofisticados e anónimos, os autores da sociologia nascente inauguram, pois, a temática da crise na teoria moderna. Como a entendiam, a modernidade podia ser trágica, dominada pela burguesia e o dinheiro, individualismos e injustiças, a razão instrumental que mina a liberdade e a criatividade, destruindo valores em prol de condutas meramente estratégicas.

⁵¹ Pensemos nas oposições comunidade/sociedade, rural/urbano, Estado/sociedade civil, burguesia e proletariado.

É a partir daqui que a sociologia acolhe a fé no progresso e nas instituições liberais para integrarem, em quadros sociais organizados, todo o tipo de alteridades. Apesar de crítica e cética relativamente a universos onde destaca contingências e ruturas, lutas de classe e choques de cultura, crises de vária ordem⁵² — de que a sua progressão “flutuante” é, claro, tributária (Gurvitch, 1979: 9) —, a análise sociológica não abdica do pressuposto de que os males da vida moderna são inerentes a sociedades mais complexas, evoluídas, aptas para a intervenção tecnocrática das elites ou para a vaga libertadora do proletariado, que as levariam a superar-se. Às novíssimas ciências do homem, e seu lado utópico⁵³, era fácil admitir a marcha civilizadora da economia mercantil e das instituições do “contrato social”, que com o apoio das “ciências humanas”⁵⁴ chegariam a toda a parte, unificando a humanidade sob as mesmas leis históricas. Para o trabalho científico, afim do universalismo político-ideológico, o que havia a fazer era estudar e acompanhar essa dinâmica (cognitiva, industrial, institucional) da ciência e da razão, que pelo “espírito” conquistavam sociedades e continentes.

⁵² Para Singly (2003: 184), “a ‘crise’ do laço social é, por definição, uma característica das sociedades modernas. Ela não é uma falha do modelo, ela é constitutiva do modelo”. Já Heller (2000) nota que as sociedades modernas sofrem no seu *modus operandi* do trauma decorrente dos fenómenos contínuos e interligados de negação e idealização, tornando a vivência das crises comum na sociologia, pródiga em tensões teórico-metodológicas. A este respeito, Morin (1984) refere que a sociologia enferma numa estranha “esquizofrenia”, coexistindo uma sociologia ensaística e outra empírica, que se ignoram ou são indiferentes uma à outra. A primeira, virada para as teorias, pouco se interessa da validação empírica dos enunciados; a segunda, apostando na metodologia, reduz a sociologia a uma mera técnica. Habermas (1975: 15-23), finalmente, discute o conceito de “crise” nas ciências sociais pelo lado das crises que tendem a percorrer as sociedades capitalistas desenvolvidas. Fala de crises económicas, de racionalidade, de legitimação e de motivação. Uma atenção especial é dada aos problemas de legitimação no “capitalismo tardio”.

⁵³ Não se pode, salienta Kumar (1991: 60-62) “disguise the essentially utopian character of the project of the nineteenth-century social theory (...) One of the important innovations of eighteenth- and nineteenth-century thought was precisely to elevate certain concepts to utopian status”. Aliás, prossegue o autor, “utopia might no longer be largely designed for scholarly contemplation and edification. It might seek now to inspire action, and to be couched in the scientific language thought appropriate to encourage and support that action” (*Idem*: 62).

⁵⁴ A *humanitas*, designação para o género humano desde o Renascimento, passa a ter a concorrência da *anthropos*, ciência do homem aplicada ao “outro” — “outro” que a *humanitas* descobrira e trata como autênticas “histórias naturais” (Nishitani, cit. por Legendre, 2001: 15). Nada parece suficientemente remoto ou exótico. Tudo diz respeito à Europa e às ambições do “homem branco” (quer de conhecimento, quer de rapinagem), cujo “fardo”, disse Kipling, da relação com o colonizado servia de mote à linguagem imperialista entretanto sedimentada. Recuperava-se a ideia, da Grécia e Roma, de que os povos podem ser divididos entre “nós” e os “outros” — os exportadores de “civilização”, oriundos da Europa, e os bárbaros a “civilizar”, habitantes autóctones das colónias. Impregnado do evolucionismo social das ciências humanas, especialmente da antropologia, o Ocidente europeu pensava-se na linha da frente numa história humana comum, epopeia universal destinada a sobrepor-se, enquanto indústria, civilização, ciência e técnica à diversidade das comunidades inferiores, pouco evoluídas, que a colonização europeia encontrava num estado ainda muito embrionário, atrasado, próximo da natureza.

Da “mão invisível” do mercado, coordenando as vontades dispersas dos agentes, às instituições do Estado-nação, organizando e civilizando comunidades, passando pela dialética do capitalismo, a expandir as forças produtivas e as relações de produção europeias, o que as abordagens da ciência social propõem então são sobretudo variantes da propensão para grandes modelos de ordenamento e evolução societal. Na classificação sistémico-funcionalista dos fenómenos privilegiada sobressai o cuidado de mostrar como as sociedades criam e recriam, a partir de determinada raiz ou mecanismo evolutivo, as suas modalidades de socialização e integração, organização e estabilidade. Assimilando, dominando, gerindo indivíduos e culturas, por mais heterogéneos ou periféricos que fossem, os dispositivos modernos levariam novas práticas e mentalidades a todos os povos e territórios. E embora as correntes da “compreensão” (Dilthey, Weber, Simmel) enfatizassem já, na base da vida social, o “sentido” e a interação, a reflexividade e a inserção contextual dos atores — apontando às configurações histórico-geográficas, às formas de cultura e liderança, de valores e instituições que recriam, de contexto para contexto, os termos da organização social —, a postura epistémica dominante permanece a duma analítica presa ao funcionalismo evolucionista das origens.⁵⁵

A grande matriz do Estado

“Porção de terra/desenhada a régua e esquadro/por
uma gramática/é a isto que o humano chama país”
(Paulo José Miranda, *Exercícios de Humano*)

Para a legitimação da sociologia, foi decisiva a adequação à normatividade estatal. Isso juntou análise sociológica e ação pública, teoria social e direito, unidos na estabilização do social (Boltanski, 2012)⁵⁶. Na base está a ideia durkheimiana de que sociologia não valia uma hora de atenção se tivesse apenas interesse especulativo, esquecendo problemas práticos, mas sobretudo a convicção de que a grande indústria e a divisão do trabalho, incrementando as “pulsões de desejo” e a competição pelo estatuto social,⁵⁷ só podiam ser

⁵⁵ A conceção evolucionista seria, no século XIX, apenas relativizada por Nietzsche e alguns reacionários.

⁵⁶ Tendência comum a todas as ciências sociais “phagocytés par le code social dominant et mises au service du renforcement de la puissance d’Etat” (Chevallier, 1978: 13).

⁵⁷ Fatores de retoma da pobreza e da exploração. Mas também razão de novas conflitualidades, desenraizamento, descrenças, anomia, perda da vida comunitária e familiar, em cidades sem alma ou redes de solidariedade.

reguláveis, *vide* humanizáveis, pelo Estado (Durkheim, 2002). Coordenando a vida moderna, qual “cérebro”, ou “inteligência”, da sociedade⁵⁸, o Estado tinha, para Durkheim e outros, de se posicionar no centro da reconstrução das sociedades das revoluções liberais e industrial, cuja desordem, injustiça, arbitrariedades e anarquia pediam intervenção urgente. Embora coligado a interesses capitalistas⁵⁹ (aspecto enfatizado pelo marxismo), o Estado possuía a lei universal e a gestão impessoal dos conflitos, o monopólio da violência e da educação “legítimas”⁶⁰, com que podia impor ordem, disciplina moral, regulação de sentido progressista aos tecidos sociais. Líder socioeconómico e provedor de renovada cultura⁶¹, a partir dele se conciliariam interesse coletivo e ambição pessoal, ordem social e enriquecimento privado, solidariedade e dinheiro⁶², coesão social e a competição interindividual.

O importante, nesta visão, era que o Estado estivesse em condições de difundir o seu programa. Este passava por criar novas instituições, mapear fronteiras (físicas, mentais), instaurar vias de comunicação (entre territórios, do centro à periferia), definir os poderes de vilas e cidades, tecer ligações entre setores sociais, estatuir sobre as profissões, atribuir aos grupos socioprofissionais e às partes do território perímetros de ação, deveres, meios de autoridade, incentivos à cooperação, juntamente com a orientação económica a dar à sociedade. As instituições públicas protegeriam as expressões da liberdade individual, mas

⁵⁸ O Estado, em Durkheim, é essencial a tempos perturbados pela rápida divisão do trabalho e o individualismo impante. Só a ordem jurídica e a exemplaridade moral representadas pelo aparelho estatal trariam justiça e solidariedade a uma sociedade que, não conseguindo refazer a coesão à altura da das “proteções de proximidade” do mundo rural, devia entregar ao Estado a missão de “pensar” por ela (Durkheim, 2002). Note-se que a ideia do Estado e do poder político como foco de racionalidade, equilíbrio e justiça, num universo tomado por egoísmos e forças centrífugas, vem da Antiguidade Clássica, e é retomada na visão medieval, paulina-agostiniana, do poder político. É também muito forte em Hegel.

⁵⁹ Empresa privada, relações salariais, comércio livre, lucro financeiro, investimento tecnológico.

⁶⁰ Fundamental para o capitalismo nascente, o Estado procedeu à uniformização dos saberes, criando uma “base comum de formação não especializada e standardizada” (Gellner, 1993: 58-59). Os poderes públicos, na verdade, abriram o espaço aos agentes privados da economia, criando as condições institucionais e jurídicas requeridas pelos capitalismos emergentes (Santos, 1990). Mesmo a economia do “laissez-faire”, lembra Polanyi (2012), é fruto da ação do Estado, que a planeia e cria condições para o seu desenvolvimento. Já as restrições ao *laissez-faire*, nota o autor, tiveram a forma mais espontânea de um contramovimento de proteção da sociedade, adotado por governos que mais ou menos caoticamente tentam proteger os seus cidadãos.

⁶¹ Genericamente, dizem Gellner, Hobsbawn ou Andersen, a cultura das identidades nacionais e suas narrativas.

⁶² O face-a-face do Estado e dos indivíduos permitia, por exemplo, concorrência profissional saudável, obrigando os projetos individuais a respeitar a vontade geral, nessa compatibilização da moderna afirmação individual com sociedades justas. Protegido pelo anonimato da vida urbana, empenhado na vida económica, integrado na comunidade nacional pela lei e a representação política, o indivíduo asseguraria então à nação o “plebiscito de todos os dias” que a faz durar (Condorcet).

mediante administração assente no direito e chefiada por juristas⁶³, de braço dado com a engenharia e a geografia, a estatística e o planeamento territorial. Transportando a cidadania e os parâmetros técnicos da racionalidade, a ação estatal daria à sociedade (suas instituições e cultura) supremacia face a uma economia pródiga em egoísmos. Protegendo o bem comum, com a submissão dos interesses e da *libido* individuais a vigilância jurídica e moral — para sua compatibilização com os preceitos da vida organizada —, a ação pública proporcionaria, além de harmonia, meios de reflexão e mobilização à sociedade. Ao conjugar-se com a política, formava a plataforma onde os anseios e as necessidades das comunidades, mas também os seus legítimos descontentamentos e revoltas, contariam na construção do futuro.

Para esse desiderato, o Estado contava com a nova interessada no jogo político-social que era a teoria sociológica⁶⁴. Em ambos havia a vontade de que se quebrassem os atrasos ancestrais e se lidasse eficazmente com as fraturas associadas aos processos da assimilação nacional e da expansão capitalista.⁶⁵ Teoria social, ação pública e princípios de cidadania não cruzam, aliás, apenas afinidades. Reforçam-se em entendimentos que passam, por exemplo, pela fé na governabilidade hierárquica das sociedades, na gestão tecnocrática dos territórios, para sua boa modernização. Do ponto de vista de ambos, havia que submeter sociedade e território ao projeto modernizador das elites nacionais, que desde o sistema político-administrativo levaria a liberdade económica, a unidade e as regras de igualdade a toda a nação, forjando-a dinâmica, coesa, fraterna. O argumento era o de que só os valores universais e as regras técnicas da Razão, carreadas pela ação jurídico-política do Estado central, ergueriam as pátrias, unas e progressistas, desejadas. Contra elitismos e direitos senhoriais, prerrogativas eclesiásticas, estatutos corporativos ou condições de classe⁶⁶, o

⁶³ Jacques Caillosse (2000) assinala que em França a cultura nacionalista ou patriota do jurista foi decisiva na disseminação da ficção igualitária jacobina, numa estética da razão que conferiu forma e substância institucional a um território essencialmente imaginado. Expressão de uma razão “transcendente e imanente” (Chevallier, 2004: 123), a lei defendia o homem moderno com a noção de universalidade abstrata, fonte de liberdade e responsabilidade. Para Chevallier, o direito moderno “était doté d’une puissance normative intrinsèque : parole puissante, il bénéficiait d’un capital d’autorité qui lui permettait d’obtenir l’obéissance et d’emporter l’adhésion des assujettis ; son bien-fondé ne faisait pas question, ne souffrait pas la moindre discussion. Foncièrement marqué par l’unilatéralité, le droit apparaissait comme l’expression d’un ordre hétéronome, auquel il était non seulement impossible de se soustraire, mais encore nécessaire et juste de se soumettre” (*idem*).

⁶⁴ Começa aqui a imbricação da prática sociológica na sociedade, que explica que ao longo do tempo as divisões na comunidade sociológica, o seu fracionamento em teorias e métodos antagónicos, as divergências temáticas, as representações diferenciadas até da vida social entre os sociólogos remetam para correntes, pontos de vista, modelos, opções institucionais em disputa ou concorrência na sociedade.

⁶⁵ O que terá forte expressão mais tarde, no intervencionismo do Estado-Providência.

⁶⁶ As peculiaridades das condições de profissão e das ordens, jurisdições, corpos intermédios arcaicos — “l’univers charnel et composite des corps particuliers”, como diz Rosanvallon (2004: 26). A nova autoridade e os

desígnio progressista do Estado e da sua administração — em países como a França, republicana e napoleónica — iria inscrever a matriz igualitária na moldura centralista das instituições modernas⁶⁷.

Centralismo e normatividade

Especialmente nos países onde o jacobinismo ganhou mais força (caso da França, seguido ao longe por Portugal), as vantagens do centralismo são depressa dogmatizadas. A colocação do bem comum acima dos particulares era uma evidência, que embora não permitindo atentar contra a autonomia individual (os legítimos interesses e pontos de vista de cada pessoa) implicava que à máquina republicana, centralmente comandada, não houvesse entraves. De normatividade abstrata e universal, a República só tinha de ser indiferente a pressões (corporativas, clientelares), a particularismos e derivas relacionais, típicas de anátemas antigos e mundividências periféricas⁶⁸. A sua insularidade e sobreposição

ideais de cidadania (em França, sobretudo) podiam de resto contar com a vanguarda científica e literária para estigmatizar o mundo rural e apresentá-lo no estado de atraso e ignorância que os agentes do progresso teriam de revolucionar. Vítor Hugo, nas *Contemplations* (1856), escrevia, “À propos d’Horace”, “chaque village aura, dans un temple rustique,/ Dans la lumière, au lieu du magister antique,/ Trop noir pour que jamais le jour y pénétrât,/ L’instituteur lucide et grave, magistrat / Du progrès, médecin de l’ignorance, et prêtre/ De l’idée; et dans l’ombre on verra disparaître/ L’éternel écolier et l’éternel pédant”. A este propósito, referindo a obra *Composition Française. Retour sur une enfance bretonne*, de Mona Ouzouf, Jean Daniel diz que a autora faz o “récit du long et injuste procès fait au folklore opium du peuple, aux particularités et aux coutumes” (“Mona et Isabelle”, *Nouvel Observateur*, nº 2320, 23-29 Avril 2009). É preciso notar, porém, que nem todo o pensamento do século XIX é hostil à tradição, ao religioso, ao místico, como é o caso da reação romântica ao racionalismo oficial. Em Portugal, a reação popular e intelectual é sobretudo logo contra o Estado, usurpador, e seus políticos — incompetentes, ignorantes, corruptos, conflituais. Lembra Pulido Valente (“Confiança”, *Público*, 25 de Agosto de 2013) que “o tema da essencial perversidade do Estado acabou por se tornar um tema obrigatório da nossa literatura. Eça contava que nos salões da ‘alta sociedade’ (por exemplo, no salão da Gouvarinho) não se recebiam políticos, ‘porque as senhoras tinham nojo’. Esta atitude não mudou durante a República e a Ditadura. Os criados de Salazar não mereciam mais do que boas maneiras, que eles, como de costume, pagavam com favores.” Termina dizendo que “depois do 25 de Abril, algumas pessoas de uma acentuada ingenuidade pensaram que o Estado ia finalmente deixar de ser um ‘covil de ladrões’. Erro crasso”. De resto, até em França, manifestando a forte tensão entre os princípios da “generalidade” (uniformização) e os da “particularidade”, se levanta um grande e distinto pensamento contra o poder excessivo do Estado e seus funcionários, em prol da defesa das liberdades de associação (e da liberdade em geral), da eficácia da gestão (governabilidade) feita a partir da experiência dos profissionais de cada sector ou ramo de trabalho, da especificidade social, cultural e económica de cada região, província ou localidade. Para Rosanvallon (2004: 200), “il n’y a en effet pratiquement aucun autre pays au XIX siècle qui ait engendré une littérature aussi foisonnante pour critiquer la bureaucratie et le pouvoir jugé exorbitant de fonctionnaires estimés coupés des réalités. Dès le début du XIX siècle, la dénonciation du bureaucrate est même presque devenue un genre littéraire à part entière”.

⁶⁷ Houve, note-se, oposição a esta concepção, na teoria política (Tocqueville, Burke, o socialismo federalista de Proudhon) como nos *Federalist Papers* americanos. Não bastaram no entanto para retirar à modernidade o cunho de projeto fortemente centralizado, conduzido por elites esclarecidas, demarcadas da sociedade e merecedoras da lealdade dos cidadãos na tarefa de juntar singular e universal, uno e múltiplo, público e privado.

⁶⁸ Embora não se negue que o campo social (o povo) contenha atributos pitorescos e até virtuosos, estes terão de ficar fora da governança, pois não habilitam ninguém a participar com competência na decisão política. A

à retrógrada ancestralidade⁶⁹ dariam aos tecidos sociais a regulação pela razão e a ciência, nova unidade e soluções emancipatórias. Alheio ao corpo caótico dos administrados, inaptos para o interesse geral, o poder administrativo devia recair, desde o núcleo central e burocrático, sobre toda a sociedade, permitindo, por interposição das leis geométricas e do armamentário científico, edificar a nação e a vida social a partir do Estado.

O pressuposto é o de que a administração pública, imune às dependências e divisionismos da vida social, seria tanto melhor quanto centralizada. Só a centralização e a sua autoridade transmitiriam bem as obrigações nacionais. Melhor solução para o território, e nele o Estado conseguir obter os meios necessários às suas políticas, a centralização fornece ao espaço coerência e integração, adaptando-o à nova “configuração das relações sociais e ao novo modo de exercício do poder; só ela pode fazer contrapoder à atomização do corpo social e à desagregação dos antigos laços comunitários” (Loschak, 1978: 188)⁷⁰. Inequívoca a guiar o novo código social até ao mais recôndito lugar, a centralização permite ao Estado juntar no mesmo corpo as partes dispersas da pré-modernidade e os grupos egoístas da nova sociedade civil, disseminando, com a cultura estatal, a simbologia constitucional e os preceitos modernizadores junto da periferia, a quem teria de se remover vícios atávicos e tentações centrífugas. Em modelo fixado depois nas opções de várias entidades (sindicatos, partidos, associações, empresas), a autoridade centralizada suscita conformidade ao seu “inconsciente”. Ou seja, leva a que se adote, mimeticamente, a lógica e a representação

eles se aplicarão os mecanismos de redução da diversidade, ou complexidade, controlados pela administração pública. Reservada para o íntimo das elites governamentais, a decisão política devia manter longe os que não pudessem ser cooptados ou tivessem uma visão menos simbólica da soberania popular (Hermet, 2005). “Ignorantes”, sem tempo nem gosto pelos assuntos públicos, as camadas populares seriam contidas nas veleidades de participação e expressão institucional. “Atores políticos não desejáveis”, diversos modos de fechamento lhes vão vedar o acesso ao poder nacional.

⁶⁹ Investido de *missão civilizadora*, o Estado destruiria as barreiras do “barbarismo local”, diz Tilly (cit. por Agnew, 1987: 3), elevando a cultura do rural à universalidade abstrata do direito, da razão científica e do indivíduo livre. A cidadania, “brandie comme un idéal opposable aux communautés de base et surtout à la dérive communautaire”, exigia afastar “l’individu de ses appartenances premières, considérer en lui le seul sujet de raison” (Donzelot, cit. por Singly, 2003: 178), numa “apprentissage qui élimine les conduites émotionnelles mais également les postures identitaires” (idem). Com a revolução francesa interessava sobrepor, para ordem e controlo de um mundo desorganizado e injusto, a generalidade abstrata do indivíduo e os procedimentos formais da lei ao particularismo dos vínculos ancestrais — de vassalagem e lealdade pessoal, familiar, corporativa, religiosa, territorial —, criando igualdade, comensurabilidade, equivalência entre indivíduos independentes. Fonte de exclusivismos e monopólios, diversidade caótica e privilégios bloqueadores, tais vínculos ou estatutos seriam destronados pela “lei”, linguagem do Estado e do interesse geral, e sua máquina administrativa.

⁷⁰ A lógica subjacente ao princípio da centralidade (cf. Elias, 1989) terá levado à polarização do espaço nacional, seguidamente mundial, por um pequeno número de centros onde poder político e económico tenderam a concentrar-se.

mental do Estado, “produtor inesgotável e único do princípio de equivalência de todas as formas centralizadas” (Lourau, 1978 *apud* Chevallier, 1978: 25).

Dito isto, é certo que os modernos sistemas político-administrativos jogaram com a história e cultura de cada povo. O quadro de valores, as práticas sociais e as configurações institucionais de cada país deram azo a caminhos específicos⁷¹. Na Inglaterra e países de matriz anglo-saxónica, por exemplo, privilegiou-se a relação entre os indivíduos e os elementos socioculturais da tradição, na defesa particularista da diferenciação face à adesão prioritária ao grupo nacional, simbolizado pelo Estado, e às abstrações generalizantes do direito⁷². Daí as várias tradições ou “famílias” de Estados (anglo-saxónica, germânica, napoleónica, escandinava), com as suas culturas político-administrativas, formas de organização, relações Estado-sociedade (Loughlin, *et al.*, 1999: 4), modelos constitucionais — de arquitetura mais unitária, descentralizada ou federal —, assim como a diferente força da administração pública em lugares como os do Sul da Europa e a Escandinávia, Grã-Bretanha, Alemanha e França, passando pelas especificidades da Suíça, Canadá, Estados Unidos⁷³. Não obstante, a convergência do poder num só eixo foi privilegiada, consagrando a centralização como regra da nova dominação. Para a integração nacional e a difusão dos valores modernos, um centro político-administrativo, hierárquico e consolidado, afigurou-se o melhor. Sem embargo de cada circunstância forçar a adaptação das instituições às tensões socio-espaciais, acomodando a diversidade do real⁷⁴, o centralismo o meio preferido para a modernização e transformação das sociedades (Mény e Wright, 1986: 4).

No cômputo final, todos os movimentos, liberais ou socialistas, por detrás das construções nacionais modernas depuseram as sociedades imaginadas nas mãos do Estado. Mais ou menos centralizado, este combinará a democracia, a transparência e responsabilidade das instituições nacionais com o capitalismo, fazendo das formações sociais

⁷¹ E toda a acentuação de um determinado tipo de poder tende a levar à constituição de lugares de poder alternativos, diferenciados e resistentes, em configurações que mudam de caso para caso.

⁷²Já visto por Hegel (*Princípios da Filosofia do Direito*) em tensão dilemática, numa das oposições mais estruturantes da modernidade.

⁷³ Lembra Stein Rokkan, a formação territorial dos Estados europeus seguiu modalidades diferentes segundo a existência ou consagração de um ou mais centros no mesmo território. Há Estados unitários, como a França ou Portugal, no cruzamento das estratégias de centralização com a monocefalia, e Estados de união, como a Espanha, no cruzamento da centralização com a policefalia. Na “acomodação federalista”, há o federalismo mecânico (caso da Alemanha), no cruzamento com a monocefalia, e o federalismo orgânico, no cruzamento com a policefalia (casos como o Suíço).

⁷⁴Como diz Chevallier (2004: 9), a similitude formal das instituições e seus mimetismos não anula usos e práticas por vezes diferentes ou antinómicos, na singularidade das construções políticas.

capitalistas verdadeiras sociedades⁷⁵. Como nota Santos (2000: 36-37), o espaço-tempo estatal e nacional (onde se alcança a máxima agregação, integração e gestão da economia, se organiza a vida familiar e seu horizonte de expectativas, se define a obrigação política dos cidadãos e organiza as lutas políticas, se localiza a violência legítima e faz a promoção do bem-estar social) torna-se o da deliberação política, judicial e burocrática, além do espaço-tempo “privilegiado da cultura enquanto conjunto de dispositivos identitários que estabelecem um regime de pertença e legitimam a normatividade que serve de referência às relações sociais confinadas no território nacional”. O Estado nacional fixa-se dessa forma enquanto projeto de sociedade num determinado espaço, unificando a organização política da sociedade com sua economia e cultura — “política, cultura, economia tinham neste projeto as mesmas fronteiras territoriais, o mesmo raio de ação” (Bagnasco e Le Galès, 1997 : 26)⁷⁶. É, de resto, numa linha semelhante que alguns dos mais proeminentes sociólogos vêm tentando recuperar o papel da sociologia como instrumento para o fortalecimento da sociedade civil e o conhecimento dos atores e forças sociais da ação coletiva numa perspectiva reintegradora (Santos, 2000; Burawoy, 2005; Wieviorka, 2008; Sassen, 2009; Caillé, 2015; Lahire, 2016).

1.3. O paradigma centro-periferia

A identificação da sociedade com o Estado-nação conduz as afinidades da pesquisa social aos termos da construção nacional⁷⁷. Fascinada pelas novas realidades sociais, a

⁷⁵ Algo que não era possível, enfatiza Giddens (1992: 45), apenas pelas formas institucionais do capitalismo. Uma sociedade capitalista só é sociedade porque Estado-nação. Em concreto, “todos os sistemas sociais de alguma duração envolvem uma ‘mediação institucional do poder’. Quer dizer, a dominação expressa-se nas, e através das, instituições que representam as continuidades mais profundamente arreigadas da vida social (...) No mundo moderno, os aparelhos administrativos das organizações — empresas, escolas, universidades, hospitais, prisões, etc. — são centros para a concentração de recursos. Mas o Estado-moderno, como Estado-nação, torna-se em muitos aspetos a forma proeminente do contentor de poder, como unidade administrativa territorialmente delimitada (embora internamente fortemente regionalizada)” (Giddens, 1985: 9-13).

⁷⁶ Projeto que “s’est avéré au total un succès. A la fin d’un long processus, plusieurs États nationaux ont organisé la société en Europe” (Bagnasco e Le Galès, 1997).

⁷⁷ A sociologia molda as suas conceções teórico-metodológicas — que vão desde as metáforas ético-filosóficas da “cidade ideal” (Platão, Aristóteles, Santo Agostinho) até à programação empírica da pesquisa sobre as funções, interesses, estratégias, contradições das instituições e agentes da modernidade, passando pela visão da sociedade como conjunto de elementos irreduzíveis aos grandes princípios e ideais, às aspirações psicológicas e morais dos indivíduos, sua vontade e fenomenologias — à dinâmica hierárquica do Estado, economias polarizadas do capitalismo e modulações simbólico-ideológicas afins. A sociedade, em abstrato, (Touraine *apud* Le Galès, 2003: 158), “ne peut pas être séparée de la réalité concrète de la société nationale, puisqu’elle se définit comme un réseau d’institutions, de contrôle, d’éducation, ce qui renvoie à un territoire et un gouvernement.” A bem dizer, “l’unité de la société est celle qui lui donne et qui lui impose un pouvoir légitime.

sociologia opta, refere Smith (1979: 11), pelo “nacionalismo metodológico”: falar de sociedade era inseparável da matriz dos Estados nacionais — “o centro ou a lógica central da sociedade não são quase nunca entendidos que como Estado de direito, na tradição inglesa e francesa” (Touraine, 1984: 57-58). Assumindo a fusão das comunidades na sociedade, e a diluição do particular no geral, sob efeito da universalidade estatal e da lógica capitalista, a teoria sociológica dedica-se a produzir, em crescendo, explicações pelo recurso ao paradigma centro-periferia — pouco a pouco, pano de fundo de abordagens tão diferentes como as liberais e as marxistas⁷⁸. Estas últimas, a partir dos trabalhos de Immanuel Wallerstein, trazem mesmo o conceito de sistema-mundo, afirmando que a construção da Europa moderna, e sua génese no século XVI, dá novo sentido à noção de império. No quadro do sistema económico moderno, com efeito, fundado numa nova divisão mundial do trabalho e na emergência de aparelhos burocráticos consubstanciados pelo Estado, as economias terão sido estruturadas a partir das relações de poder entre, de um lado, os Estados e economias dominantes, e do outro as regiões ou Estados periféricos, as quais convergiram na formação dos impérios coloniais — nas origens da “acumulação primitiva”, a suportar a emergência do capitalismo. Desta conceção derivou não apenas a importância da relação-centro periferia, mas também a noção de Estados com posições intermédias, as “semiperiferias”, conceito posteriormente aplicado ao caso português (Wallerstein, 1974 e 1979; Santos, 1990; Fortuna, 1993).

Genericamente, a compreensão das realidades nacionais pela figuração centro-periferia define o centro como organizador do sistema social, o lugar de onde irradiam os códigos dominantes, ordenando e integrando socialmente uma periferia caótica e centrífuga. Malgrado a tensão dialética, centro e periferia estão, nesta visão, destinados a formar um todo, em prol das necessidades de unidade, coesão e integração do sistema social. De modo a perseverar na ordem e na vitalidade (face às forças de desintegração, atomização e morte que o ameaçam a partir da turbulência periférica), o sistema social beneficiará mesmo de as

Ses frontières ne sont pas théoriques, mais réelles: celles des postes de douane. La société est le pseudonyme de la patrie” (Touraine, 1984: 22). Como foi dito, a pesquisa sociológica acompanhou o desenho institucional do Estado, de cujos objetivos (unidade nacional, justiça social, coesão territorial, mas também, em grande medida, a expansão da ciência, o incremento tecnológico, a acumulação financeira) partilhava.

⁷⁸ Dotadas da sua própria versão da modernização ou por via das teorias da dependência, à escala mais global, as análises marxistas baseiam-se naquilo que Marx e Engels escreviam n’O *Manifesto do Partido Comunista*, capítulo “Burgueses e Proletários”: é o capital que arrasta todas as nações, mesmo as mais “bárbaras”, para a “civilização”, arrancando parte significativa da população “à idiotia da vida rural”.

relações entre os dois pólos não serem de dominação perfeita, unilateral, do centro sobre a periferia, respeitando antes a alguma reciprocidade, mútua influência, parcial reversibilidade.

Indubitável é que modernização resulta da ação ordenadora do centro, “fundamental e irreduzível” (Shills, 1992), sobre a sociedade⁷⁹, sendo o centro e as suas elites que incarnam as normas, códigos, fluxos e redes fornecedores de formato cabal às nações. O centro — lugar da ordem, unidade e coerência — permanece o “coração de todo o sistema organizado”. Já a periferia compõe-se dos “elementos desordenados, díspares e atomizados que gravitam para lá da fronteira do sistema e escapam ao seu domínio” (Chevallier, 1978: 2).⁸⁰ Donde, o ordenamento social e espacial é apanágio da autoridade (legal-racional) e da linguagem (tecnocrática, universalista) do centro, *vide* do Estado, e das organizações a ele ligadas (partidos políticos, igrejas, empresas, universidades, grupos de interesse),⁸¹ que a nível da cultura e representações coletivas, identidades e afinidades políticas, opções de desenvolvimento e incremento tecnológico, consolidam a sociedade e o território. Integrando os indivíduos em comunidades nas quais as formas de autoridade e de representação institucional, enquadrando a ação colectiva, decorrem de agenciamentos descendentes de racionalidade, os sistemas centro-periferia mostrarão como a sociedade, não tendo soluções organizativas próprias, só pode ser explicada pela matriz piramidal de instituições, racionalidade e cultura imposta “de cima”.

Adicionalmente, se o capitalismo industrial e suas polaridades são o quadro natural do desenvolvimento, é pela sua conjugação sistémica com os preceitos, instituições e agentes do Estado, de onde emana a autoridade legítima e se consubstancia a unidade social. Para além de limitações ou especificidades, serão as instituições militares, administrativas e

⁷⁹ Onde se incluíam os territórios colonizados, se o centro fosse simultaneamente metrópole.

⁸⁰ Senhor de uma “capacidade de domínio social sem paralelo com a que possuem as outras instituições”, o aparelho estatal serve-se duma administração que conjuga os vários elementos e subsistemas do sistema social, na missão estender a ordem reguladora e conduzi-la, em círculos concêntricos, até aos limites do sistema social — basicamente, a todos os que “procuram controlá-la, influenciar o seu exercício ou captá-la em benefício próprio” (idem: 24).

⁸¹ Shills lembra que é do centro que nascem os símbolos, os valores e as crenças que governam a sociedade, bem como a esfera que comanda, através de subsistemas institucionais e organizacionais, a sociedade como um todo (1992: 102). O instrumento do centro, “local do sagrado, da ordem que confere legitimidade” (p. 60), são as elites, que administram os assuntos políticos, económicos, educativos, religiosos. A periferia, por seu lado, “consiste naqueles estratos e sectores da sociedade que recebem ordens e crenças que não são criadas por eles próprios, que não foram mandadas difundir por eles, e naqueles sectores que se encontram numa situação inferior na distribuição ou atribuição das recompensas, dignidades, oportunidades, etc.”

educativas do Estado, a par das elites schumpeterianas do mercado, que em modo funcionalista-difusionista⁸² levam a civilização e a racionalidade económica⁸³ às periferias. Impotentes, desordenadas, sem maturidade para evoluir, estas vêem as sucessivas vagas de controlo institucional, assimilação cultural e integração económica uniformizar-lhes os modos de vida e anular-lhes a secular heterogeneidade⁸⁴.

Matriz de dupla condição

Partindo da implantação vertical do Estado, das economias polarizadas do industrialismo e da uniformização cultural correspondente, o modelo centro-periferia reifica, até certo ponto, a representação dicotómica das sociedades da teoria clássica. Na sua esteira vem até a incrustar-se a leitura de que o Estado-nação, a indústria e o mercado capitalista exprimem, a nível mundial, a superioridade do modelo ocidental, que há-de fazer convergir povos e sociedades para a matriz dos países desenvolvidos⁸⁵. Embora afim da experiência histórica das nações europeias e norte-americana, o paradigma centro-periferia, nesta perspetiva, terá aplicabilidade universal, ilustrando e pautando normativamente qualquer sociedade em processo de modernização. Do desenvolvimento poder-se-á assumir que progride de Norte para Sul, de Ocidente para Oriente, arrancando à inconsciência, à confusão, à rigidez mental e às limitações culturais os povos dos vários continentes.

Temos assim duas vertentes do paradigma centro-periferia. Se a analítica é pertinente para dar conta das construções nacionais — e por efeito da expansão capitalista, do próprio sistema mundial (Fortuna, 1993; Santos, 1993) —, evidenciando grande utilidade (teórica, heurística) na transposição a diferentes ordens de problemáticas, a dimensão normativa do modelo justifica reservas, à luz das mudanças históricas das últimas décadas e não só. A par da explicitação sistémica do social⁸⁶, com efeito, as adoções mais doutrinárias do modelo

⁸²Que tornaria o modelo centro-periferia muito popular. Pensemos em *The Passing of Traditional Society* (Free Press, New York, 1958) de Daniel Lerner, *The Politics of Modernization*, de David Apter (University of Chicago Press, 1965), nas “etapas do desenvolvimento económico”, de Rostow, no primeiro Eisenstadt, entre outros.

⁸³ “Exploração capitalista”, para os marxistas.

⁸⁴ Resquício do passado, não resistem às forças representadas pela ordem burocrática do Estado, a indústria, o mercado, o consumo e cultura de massas.

⁸⁵ Nas teses da “convergência”, mormente, as nações convergirão para modelos similares de desenvolvimento, assemelhando-se cada vez mais nas suas estruturas, processos e perfomances (Kerr, 1983).

⁸⁶ Os pares antinómicos centro e periferia, ordem e desordem, unidade e diferença, centrípeto e centrífugo, entre outros, remetem para categorias como modernidade e tradição, sociedade e comunidade, formal e informal, Estado e sociedade civil, político e societal.

centro-periferia retomam a visão liberal e difusionista do progresso. A qual desde o século XIX vê no Estado o baluarte da ordem e da civilização comandando, em simbiose com as práticas capitalistas, a trajetória dos territórios em desenvolvimento. Como preceituam as leituras hegemônicas do “desenvolvimento”, a modernidade capitalista, acoplada ao saber jurídico e tecnológico do Estado e da ciência, constitui o repositório universal do processo de civilização. À sociedade industrial e mercantil poderá até reconhecer-se o direito de aportar soberanamente a qualquer parte do globo, lá onde o centro tem a forma de metrópole e a periferia a dos territórios sob domínio colonial. A colonização será ato virtuoso, de transmissão da civilização e do saber necessário ao crescimento, enquanto a desagregação dos sistemas produtivos pré-existentes das regiões colonizadas aparecerá como condição do seu desenvolvimento. O centro deixa de ser o núcleo de instâncias político-administrativas que enquadram as modernizações nacionais, para assumir o estatuto de países centrais com obrigações de estruturação do sistema internacional. Desequilibrado pelas regiões com experiências anacrônicas de doença, pobreza, guerra e destruição — “terceiro mundo” —, o sistema internacional terá mesmo, se necessário, de ser intervencionado pelos meios técnicos e financeiros dos programas de desenvolvimento, ou “ajustamento estrutural”, patrocinados pelas nações desenvolvidas.

Sobre qualquer destas formas, o modelo centro-periferia conheceu forte sucesso. No plano doutrinário, como se sabe, mas sobretudo na adaptação à ciência política⁸⁷, a partir dos trabalhos de Rokkan e Lipset. Estes utilizam-no, desde os anos setenta, para associar as variáveis da política, cultura e economia a problemáticas territoriais, prestigiando-o na apreensão e abordagem comparativa do fenómeno político. Tanto mais que a partir dos anos sessenta as questões culturais e territoriais chegam em força à política, fruto dos nacionalismos, regionalismos e localismos em muitos países europeus. Nessa situação, o esquema centro-periferia conhece uso profícuo. De popularidade crescente, molda-se aos desafios conceituais e paradoxos empíricos em presença.

A questão é que a “tipologia” de casos resultante da sua aplicação (a famosa “tipologia de Rokkan”), apesar das combinações de clivagem contempladas nos sistemas

⁸⁷Nascida nas faculdades de direito americanas, e afim do institucionalismo jurídico, ao lado dos interesses e preocupações da ação formal do Estado.

políticos,⁸⁸ não foge muito aos arquétipos clássicos do centro e da periferia. A periferia mantém-se subordinada, pobre, pouco senhora do seu destino, parca de recursos para se defender do exterior (Rokkan e Urwin, 1983). De cultura marginal, fragmentada e paroquial, não tem instituições próprias, dependendo de um ou mais centros para os processos de decisão. O isolamento e a distância ao centro estigmatizam-na, enquanto trazem incerteza, ambivalência e divisões à população. A própria consciência da identidade socio-territorial é-lhe ameaçada pelas autoridades centrais, vendo-se fragilizada pela falta de meios de controlo e preservação face ao exterior. Já o centro permanece a localização privilegiada dos territórios. Depositário da autoridade, nele se processam, por via das instituições administrativo-militares, económicas e culturais dominantes, os fluxos de informação e as transações mais importantes entre os detentores de recursos no sistema territorial. Próximo das áreas mais ricas, a sua população dedica-se maioritariamente ao sector terciário.⁸⁹

Centro e periferia: para uma “inversa navegação” epistémica

Tal esquematismo, ideal-típico, conduziu a modelização centro/periferia a importante revisão. Dado o rol diverso de elementos — económicos, políticos, culturais, psicológicos — que interagem nos quadros centro-periferia, verificou-se quão pluridimensional e sujeito às variantes de cada caso é o relacionamento em causa. Em termos centro-periferia, toda a situação se revelou distinta, composta por inúmeras variáveis, levando o relevo analítico uma apreciação mais histórica das coisas — “para estudar as relações centro-periferia, temos de recorrer à história: à história como ela foi vivida, interpretada e manipulada” (Mény e Wright, 1985: 3). Na realidade, programas de investigação onde o uso de epistemologia compreensiva, relativizando exercícios rígidos de sistematização, se mostrava útil concluíam que a condição histórica e geográfica dos fenómenos os particulariza e complexifica imenso. Para segundo plano ficavam os determinismos mais sistémicos, os imperativos mais funcionais, os preceitos abstratos de tratamento dos factos. Em troca emergia o vivido, experimentado e imaginado da realidade, nos cenários onde ganha sentido para os indivíduos e é reconfigurada (ou negada) na sua dimensão mais formal, universal, normativa.

⁸⁸ Reportando diferentes reações periféricas à implantação dos centros territoriais, que explicam o tipo de sistema partidário e arranjos institucionais em cada caso.

⁸⁹ Para estes autores, as relações centro-periferia podem ser analisadas numa perspetiva horizontal (geográfica) ou vertical (funcional). Também nos domínios económico, político ou cultural, daí resultando diferentes dimensões e graus de centralização/periferização.

Além disso, à importância dos cenários territoriais na explicação científica ajudavam as circunstâncias que estavam a enfraquecer o domínio dos poderes centrais sobre a “periferia”. Estimulando novas formas de expressão política, e novo figurino de Estado, retiravam à explicação centro-periferia parte da valia inicial. Enquanto o “centro” via diminuídas as faculdades de ordenação maximalista da periferia, a globalização e a descentralização das economias e setores públicos congregavam-se numa “crise do Estado” e do intervencionismo keynesiano-fordista. Em germen estavam as lógicas de “destotalização” (Bayart, 1985)⁹⁰ e o declínio das pirâmides de autoridade tradicionais, as configurações em “rede” e uma arquitetura de “governance” sobreposta à determinação governamental dos agentes e setores sociais. Tomado pelos fluxos contraditórios da globalização e do capitalismo “flexível”,⁹¹ o perfil das sociedades altera-se, suscitando, como foi dito, ampla revisão dos seus pressupostos analíticos.⁹² O Estado, que havia estruturado sociedade e território apoiado na economia industrial, na integração política das elites periféricas e em intermediários com monopólios de representação a nível nacional ou sectorial (partidos, sindicatos, associações patronais, igrejas), deixa de poder garantir os equilíbrios socio territoriais. A condução dos interesses locais pelas orientações governamentais e os sistemas de mediação corporativa centrados no Estado vêm-se ineficazes e parcos de legitimidade, sapados por uma espécie de “pós-dirigismo” que dificulta a coordenação vertical das forças sociais. Os ataques à gestão hierárquica de instituições e

⁹⁰ Práticas sociais e políticas da sociedade civil que a levam a subtrair-se à dominação do Estado. Para o autor, os “avanços da sociedade civil” criam uma dinâmica complexa e ambivalente entre o Estado e a sociedade, que põe de parte a visão dualista, dicotómica ou binária destas realidades, ligada à ideia do controlo estatal da sociedade civil.

⁹¹ As teorias neo-marxistas e regulacionistas falam de sistemas produtivos de “especialização flexível”, a partir dos anos setenta, pondo em destaque a versatilidade e a adaptabilidade de certas economias locais a mercados internacionais exigentes e voláteis, sujeitos a forte concorrência e povoados de consumidores diferenciados. A especialização “flexível” (Piore e Sabel, 1984) do pós-fordismo, organizando a actividade produtiva em redes de pequenas unidades integradas e especializadas — em locais onde a proximidade geográfica entre produtores e seus colaboradores é factor de performance (reduzindo custos de transacção e facilitando a partilha dos riscos de investimento) — possibilitaria às empresas reactividade e adaptação ao ritmo das transformações tecnológicas e da diversificação da procura.

⁹² As versões da “estruturação” (Giddens), do individualismo metodológico e, na ciência política, do neo-institucionalismo sociológico (Hall; Taylor, 1997), presentes nas abordagens em termos de “redes”, “configuração”, “capital social” ou “jogos de actores”, foram das que mais relativizaram as leituras funcionalistas e holistas. O objectivo foi aproximar as metodologias dos mundos das crenças, representações, símbolos, valores dos indivíduos, mas também da sua racionalidade “em acção”, na apropriação pragmática das situações. Isso confere aos territórios importância enquanto quadros privilegiados de formação de culturas e gestão de interesses, mobilização de redes e execução de projectos, acção estratégica e regulação institucional, enfim, de confronto e compromisso entre versões distintas do poder e do desenvolvimento.

organizações, bem como os défices de governabilidade atribuídos a sistemas sociais complexos e fragmentados, passando pela crise da representação democrática e das mediações políticas, acentuam a descrença nas ideologias, nos políticos e nos aparelhos centrais de regulação social, tidos por longínquos, lentos e pesados, prisioneiros de burocracias paralisantes e redes de interesse que os controlam. A anemia dos laços sociais e as perdas na cidadania, associadas à falência do “programa institucional” (Dubet, 2003) e aos avanços das atitudes individualistas e de “passageiro clandestino” (Olson) dos cidadãos, face às políticas públicas, produzem a mais aguda crise do Estado e das nações como os concebemos.⁹³

A conceção do progresso e da modernização retratada no funcionalismo difusionista das ciências sociais sofreu, por conseguinte, forte revés, ilustrando desde logo os contratempos colocados ao desígnio desenvolvimentista do Estado e agentes económicos privados. Em situação criada, entre outras, pelo fim das aventuras coloniais e as falhas na matriz importada das metrópoles para organizar as antigas colónias, a deriva etnocêntrica das teorias da modernização, mas também das da “dependência” (Fortuna, 1993; Rist, 2001), foi posta a nu, suscitando logo dúvidas quanto ao projecto universalista acalentado a Ocidente.⁹⁴ Epígono dum sistema conceptual inapropriado para as novas nações, tornava-se evidente que “o famoso ‘Estado-nação’ viaja mal fora da sua região geográfica de origem, e que os ‘grandes princípios’ são por vezes contraditórios na sua aplicação” (Isoart, 1997: 114). Para alguns, as transferências dos modelos ocidentais para Estados saídos das descolonizações foram mesmo um “pecado contra o espírito” (Timsit, 2004), que só deu azo a “Estados doentes”⁹⁵. A desarticulação social e económica dos espaços colonizados, em função dos interesses das colónias, longe de trazer melhorias, foi terreno fértil de desigualdades e marginalização de muitas áreas e populações, mitigando a esperança na extensão planetária do desenvolvimento.

Adicionalmente à perda dos impérios coloniais, os países desenvolvidos assistem, nos anos setenta, ao fim dos “trinta gloriosos” anos de crescimento. O processo capitalista, agora refratário às regras do keynesianismo, entrega-se à “desorganização” pós-industrial (Offe,

⁹³ O recuo do Estado nacional “como quadro privilegiado da experiência individual e coletiva” constituirá a mais funda transformação nas sociedades europeias em meio século (Touraine, 1984: 65).

⁹⁴ Uma sofisticada abordagem “epistemológica” deste falhanço é apresentada por Santos (2001).

⁹⁵ A expressão é de Gunnar Myrdal.

1987),⁹⁶ fazendo ceder o regime fordista de regulação. Segue-se-lhe a vaga neoliberal, preconizadora da mobilidade irrestrita do capital, da retracção socioeconómica do Estado, da deslocalização das atividades produtivas e da precarização das relações laborais, com a revisão “em baixa” dos direitos sociais. Fluída, volátil, organizada em “rede” à escala global, a economia torna-se indiferente a objetivos de empregabilidade e demais interesses nacionais.⁹⁷ Na verdade, as economias, reféns “da finança internacional e das exigências de ‘credibilidade’” (Rhodes, 1996: 111), cercam os governos tendências contraditórias. Forçados a extrair do processo democrático políticas conformes à ‘vontade geral’ dos mercados (Crouch e Streeck, 1996), aqueles passam a trabalhar num cenário onde a canalização de interesses e a harmonização das expectativas dos grupos e corporações deixa os mais desfavorecidos sem proteção institucional, nem recurso a uma qualquer ética do bem comum⁹⁸. Tendo de gerir, com fortes custos de legitimação, a retirada de muitos dos princípios de justiça e confiança criados pelas revoluções modernas, as equipas governamentais sofrem brutais crises de legitimação.

Ao mesmo tempo, o diálogo interdisciplinar entre economia, geografia, sociologia, ciência política e antropologia confluía para uma visão mais situada dos processos, assumidamente “pós-desenvolvimentista”.⁹⁹ Com a abertura à historicidade e à superação da obsessão pelas leis de evolução e classificação dos fenómenos, uma espécie de “relativismo metódico” se impôs. Ao jeito de Clifford Geertz, o comparativismo “relativista” ganhou adeptos, desfazendo a tutela do direito e das leituras funcionalistas da modernidade.

O privilégio vai assim para o modo como cada sociedade procede a uma construção própria do político e do económico, para as configurações de atores, normas, instituições e

⁹⁶ As economias de escala e de modelo polarizado sucumbem face às economias de pequenas séries, segmentadas e inseridas numa lógica transnacional sob controlo de multinacionais. O consumo de massas, penhor das conquistas sociais do século XX, bem como as intervenções setoriais do Estado na economia, decaem. Os ritmos de crescimento, o tecido produtivo e a estrutura de classe das décadas de cinquenta e sessenta alteram-se irreversivelmente.

⁹⁷ A própria ideia de “capital nacional” perde sentido. Não só os mercados internos deixam de ser prioritários para as empresas, dependentes do global e inserção nas suas redes, como o poder se dissemina pela esfera económica mundial, agregando-se em localizações que não o Estado tradicional (Strange, 1996a). Voluntariamente, porque deixa de ser reconhecido ou outros concorrem ele, o Estado retrai-se. Face às mudanças tecnológicas, à regulamentação económica transnacional e a firmas “des-nacionalizadas” — ícones das “redes de poder estrutural que funcionam no sistema mundial” —, a sua autonomia para impor formas nacionais de diferenciação do capitalismo parece capitular (Strange, 1996b: 248).

⁹⁸ Dubet (2002) fala da crise do “programa institucional”, portadora de grande incerteza ao dissolver a legitimidade (e suas “ficções necessárias”), a unidade e cultura do universal das instituições modernas.

⁹⁹ Que terá o mérito de ser “mais lúcida” (Badie, 1992: 9).

lideranças que os modelos formais tratam de forma redutora. As macro-variáveis, classificatórias de culturas e atitudes (*vide* Almond e Verba), bem como as matrizes abstratas de avaliação das condutas, são secundarizadas, depreciando as visões mais racionalistas e instrumentais dos processos. À pretensão globalizante sobrepõe-se a noção de que tão importante como as estruturas e as racionalidades que sobrepujam os territórios e as culturas locais são os mundos vividos, as trajetórias biográficas, a memória coletiva, as redes relacionais, as instituições de proximidade, as lideranças pessoais, o magma de experiências e universos que emergem sempre que se toma as construções humanas na sua especificidade. Das conjunções de atores, instituições e lideranças nos territórios conclui-se que a expressão “local” dos fenómenos os remete para uma cartografia singular, a das variações contextuais; e que é nos universos localizados e concretos que os atores adquirem o sentido pragmático do económico, jurídico ou político, “jogando com as variações de escalas de espaço-tempo e libertando-se da tutela constrangedora de modelos pré-concebidos” (Cefaï, 2001: 16).¹⁰⁰ Nessa perspetiva, interessa ver como a co-implicação entre a produção de coletivos e de significados, articulando espaços e memórias, meios sociais e organizações, condutas individualistas e referenciais comuns de comportamento,¹⁰¹ fará com que as permanências e uniformidades, nos grandes agregados (países, regiões), descritas a partir de macro determinações — centro-periferia, de classe, cultura política, etc. — sejam menos relevantes que as propriedades dinâmicas dos locais onde os grandes agregados, os efeitos de ordem estrutural, as clivagens sociais encontram a interpretação, valores e pragmatismo individuais. Apesar dos constrangimentos jurídico-institucionais, organizacionais, ecológicos ou semânticos, haverá sempre, nesta perspectiva, modos singulares de vida colectiva. Como lembra Balme (*et al.* 1994: 27), para o campo do Estado, “a maior parte das abordagens contemporâneas sublinha hoje a importância da cultura, da

¹⁰⁰ A cultura e o capital social, por exemplo, podendo qualificar genericamente sociedades ou regiões, precisarão de ser explicadas por vivências, convenções e aprendizagens coletivas. Na sociedade, como na política e economia, são estas que definem os contextos dos atores, as sensibilidades, imaginários e projetos que os ligam, os arranjos com que estabilizam as interações e regulam conflitos, em repertórios tendencialmente ancorados em espaços com instituições e redes de historicidades próprias.

¹⁰¹Do jogo entre as representações coletivas (dados sociais e culturais), dum lado, e as interações pragmáticas, estratégicas e inovadoras de cada indivíduo ou grupo, do outro, a sociologia económica, em especial a escola das “convenções”, aproxima a sociologia e a economia. Os ajustamentos e a coordenação entre atores são aqui estudados a partir das normas sociais, orientadoras das condutas (sociologia) mas também das racionalidades, criadoras de equilíbrios (economia). Da sociologia e da economia se extrairão ferramentas para o mesmo objetivo, “étudier l’intégration d’actes individuels dans un ordre, un équilibre, une coordination” (Orléan, 2005: 291).

história e das instituições nas políticas públicas, naquilo em que elas caracterizam os modos de mediação dos interesses e a resolução de conflitos, definem o papel do Estado nestes processos e condicionam o seu modo de inserção na sociedade. As metodologias adotadas são mais qualitativas que quantitativas e procuram caracterizar as dimensões cognitivas das políticas públicas”.

Capítulo 2 – ESTADO, POLÍTICA PÚBLICA E GOVERNANCE

“Je crois que l’esprit du temps se concentre en un style et que, produits dans une même époque, on trouve dans un vin et une peinture, un meuble et une musique, un roman et un livre de philosophie, un bâtiment et une invention, un poème et une recette de cuisine, une communauté de principes, un même angle d’attaque du réel, une semblable participation à une période identique. Ce qui est dans un temps se retrouve dans chacun de ses fragments éparpillés. Il existe une correspondance entre tous les atomes constitutifs d’un même simulacre qui cristallise des particules contemporaines”

Michel Onfray¹⁰²

O esgotamento do modelo clássico de análise sociológica pode ter várias ilustrações. Habitualmente, é referido a partir dos défices da política democrática e dos falhanços do Estado. Sinónimo de perdas no substrato moral, filosófico e jurídico das sociedades modernas, isso ameaçará a conceitualização fundadora das ciências sociais. A “crise do Estado” e a deslegitimação das instituições implicam, não obstante, que se veja o social, o económico e o político em conjunto. A frágil condição de cada um deles passa, em variável correlação, pelo capitalismo “desorganizado” e o fim das territorialidades clássicas, o nomadismo dos modos de vida e a diluição das lealdades sociais (políticas, classistas, organizacionais), as atitudes de “passageiro clandestino” face às políticas públicas e os procedimentos predatórios das mesmas por redes e grupos organizados, que desfazem os princípios básicos da equidade social.

2.1. Propedêutica da *Governance*

Estes fatores pontuam a dupla erosão dos sistemas políticos. “Por cima”, porque os fluxos globais desprezam as estruturas sociais e políticas imóveis; por “baixo”, devido às falhas e incongruências governativas (Mayntz, 1993), responsáveis pelo desrespeito de muitos dos objetivos democráticos e pela desacreditação do Estado, ou de outra qualquer figura, para liderar as sociedades¹⁰³. Quando muito, diz-se, a gestão do Estado era boa para uma “sociedade dos tempos calmos” (Timsit, 2004: 306), quando as necessidades dos “trinta

¹⁰² *Cosmos*, Paris: Flammarion, 2015: 40.

¹⁰³ Daniel Bell, em expressão famosa, já nos anos sessenta, como que escreve o epitáfio do Estado, ao declarar que ele se tornou “demasiado grande para os pequenos problemas da vida e demasiado pequeno para os grandes problemas da vida”.

gloriosos” (vigilância dos equilíbrios macroeconómicos, programação do desenvolvimento, organização das interacções societárias) passavam pela verticalização e produção tecnocrática da autoridade pública. Gestora das políticas e dos tempos onde se inscreviam representações sociais, acordos socioeconómicos, inovações motoras do progresso, a acção estatal podia nessa altura repetir, no tempo e no espaço, os mesmos gestos, jurídicos ou técnicos, criando com eles previsibilidade e integração socioterritorial. Dessas relações Estado-sociedade, inerentes aos corporativismos e os sistemas centro-periferia, já pouco restará.

As velhas rotinas relacionais, com efeito, que articulavam autoridades públicas e agentes com monopólios setoriais e territoriais de representação, cedem ante a nova heterogeneidade de populações e territórios. Como se tem estudado, a maior diversidade étnica, cultural e económica dos tecidos sociais acompanha a falência das instâncias de socialização e integração nacionais. Da relativa conformidade à estandardização e nacionalização de hábitos e condutas passa-se para um acentuado pluralismo societal, a quem o governo centralizado das *variáveis* sociais e económicas parece desajustado, talvez até contraproducente. É isso que exprime, pelo menos, uma “sociedade civil” que reclama do Estado mais concertação público-privada, mais horizontalidade e melhor gestão político-económica dos desafios coletivos, sem qualquer imposição prévia, por via administrativa, de modelos de desenvolvimento.

Eventualmente, a ação pública pode renovar-se através de modalidades de incitamento, ou de acompanhamento, dos que na economia e territórios são os novos mentores do desenvolvimento — redes e grupos inovadores, mas ciosos da sua autonomia, com graus de organização, exigência e qualificação técnica crescentes. Estes querem apenas um relacionamento funcional com a autoridade estatal, a quem negam as anteriores prerrogativas de coerção, planificação, integração económica nacional. Desfazendo as pirâmides burocráticas weberianas, e por aí as ilusões remanescentes quanto à condução dirigista da sociedade pelo Estado, a aversão aos funcionamentos hierárquicos (do Estado, mas também de sindicatos, associações, empresas) legitima-se com a constatação de que não se percebem as vantagens destes num mundo de “redes de interdependência recíproca cada vez mais densas, alargadas e prontas a mudar, e interações mais frequentes e efémeras, atravessando todos os tipos de fronteiras pré-estabelecidas, intra e interorganizacionais, intra e intersectoriais, intra e internacionais” (Scharpf, 1994: 37).

É claro, os défices de enquadramento societal dos partidos, sindicatos, ordens patronais ou igrejas também se devem ao desinteresse do Estado pelo jogo com tais intermediários. Pressionado ou de vontade própria, o Estado esvazia as instâncias de representatividade política, social e profissional do período keynesiano. Perante as dificuldades em manter os sistemas de mediação corporativa e criar, com as políticas públicas, novos equilíbrios a nível social e territorial, ele e os seus representantes assumem, cada vez mais, a hostilidade à integração vertical das forças sociais, à mediação institucional dos problemas, à tutela central dos poderes locais. Adaptando-se ou proclamando os parâmetros empresariais “em rede”, são frequentes as vozes governamentais a defenderem que matriz formal, descendente e hierárquica do Estado não é ágil, nem eficaz, nem transparente, não gera prontidão de resposta nem os sentimentos de proximidade requeridos a nível económico e pela generalidade dos cidadãos. Da autoridade legal-racional como fundamento da ação governativa passa-se ao ataque ao modelo burocrático (e constitucional) do Estado, tal como o definem o direito e os dispositivos administrativos.

Do ponto de vista ideológico, igualmente, encontra-se o Estado sujeito a críticas. À esquerda, aponta-se-lhe a dominação técnica das subjetividades¹⁰⁴ e o suporte ao consumismo (com seu lastro de resignações, alheamentos, indiferenças e apatia democrática). À direita, as críticas reformistas acusam-no de não incarnar energias modernizadoras, nem espírito cívico, sentido das responsabilidades ou vontades políticas moralmente superiores¹⁰⁵ (Donzelot e Estèbe, 1994). As acusações são especialmente incisivas quando tocam ao desperdício financeiro e ao desaproveitamento das oportunidades económicas pelas entidades públicas. Condicionado por velhas modalidades organizativas e bloqueios internos, o Estado não conseguirá, neste ponto de vista, reduzir a sua burocracia e partidocracia. As quais surgem, com regularidade, associadas a défices de coordenação e gastos perdulários, muitas vezes sob o manto da corrupção, expondo a incompetência partidário-burocrática no que toca ao enfrentamento dos desafios materiais, tecnológicos e culturais do presente.

¹⁰⁴ Com as típicas instrumentalizações, manipulações, arbitrariedades, perdas de liberdade e autonomia, facilitadas pelo uso da “ciência do Estado” que é a estatística (como o entende Foucault).

¹⁰⁵ Permitindo, pelo contrário, a explosão de reivindicações individualistas e irresponsáveis, vindas de diversos grupos, sectores e sindicalismos — todos eles egoístas, autistas, materialistas. A defesa e a proteção de estatutos fetichizados e “direitos adquiridos” rompem os filamentos da solidariedade e da coesão sociais, argumentam as vozes à direita, denunciando os bloqueios e a paralisia que a febre reivindicativa impõe ao Estado e à sociedade.

Globalmente, se Mayntz refere os *knowledge problems*, inerentes à deficitária passagem da informação do terreno para a ação pública, e os *implementation problems*, ligados à fraca receção ou à resistência à ação governativa nos grupos-alvo¹⁰⁶, o que se tratará, acima de tudo, é das dificuldades de adaptação dos governos centralizados a sistemas sociais mais complexos, voláteis, diferenciados e dinâmicos. Fragmentadas por redes e grupos hipercompetitivos, que apostam nas racionalidades de mercado e são hostis ao institucionalismo estatal, as sociedades são, mais ainda, assoladas pela vaga neoliberal, liderada por agentes que reagem mal à autoridade exterior e inspiram a resistência de inúmeros setores à figura do Estado. Em defesa da suposta capacidade autorreguladora da sociedade, aqueles pintam o Estado como predador e dispendioso, que desejando o bem acaba a fazer o mal, pois não possui o sistema de informações adequado nem atua racionalmente na extração e atribuição de recursos. Chegado o tempo das *performances*, do serviço aos clientes, da eficiência na resolução de problemas, o Estado revelar-se-á sem qualidades, já que todos os predicados de eficácia e flexibilidade lhe são negados.

Sob epíteto de burocrático, e face à suspeita de não saber de lidar com a “libertação” da sociedade civil, ou com as forças endógenas dos territórios, ao Estado indica-se que apenas poderá subsistir recorrendo às parcerias (público-privadas) e ao *outsourcing*, à descentralização e a políticas de “proximidade”: os problemas de implementação, motivação, conhecimento e governabilidade só se resolverão com “mais desconcentração e poder discricionário atribuído aos órgãos implementadores”, mais “concertação” e “persuasão”, mais “avaliação” e um direito “flexível, menos geral, adaptável às circunstâncias particulares” (Leca, 1996: 124; Caillosse, 2013). No horizonte está o fim da condução linear das políticas e do desenvolvimento pelo Estado, anulada pelo jogo de atores que a envolve a partir da economia e do território. Mas também a satisfação dos interesses e poderes destes atores, que digladiando-se a pretexto das opções públicas as procuram condicionar ou nelas se instalar incontornavelmente.

¹⁰⁶ Mayntz diz que as falhas da autoridade pública agrupam-se em “quatro problemas da regulação”: incapacidade para fazer vigorar a regulamentação (*implementation problem*), com a recusa dos grupos sociais, não raro da própria burocracia, de reconhecer a legitimidade dessa regulamentação (*motivation problem*), fraca ponderação ou avaliação da relação meios/fins (problema das relações de causalidade mal medidas, *knowledge problem*), falta de competência (jurídica) e de instrumentos de governo (problema institucional, de “qualidade do direito”, *governability problem*).

A ajudar está o facto de a relação entre os meios usados e os resultados obtidos na ação pública tender a mostrar grandes desacertos. Porque se desbaratam recursos, se desaproveitam competências e anulam boa parte dos instrumentos de governo, considera-se que as administrações governamentais devem guardar somente funções de “*steering at a distance*” (Kickert, 1997) das redes de política pública mais eficientes. Para combater as falhas de governabilidade, o Estado “needs to be involved in contextual control through the setting of legal norms that can secure the success of collective societal problem-solving by self-regulation and horizontal co-ordination” (Mayntz, 1993: 15). Só “a racionalidade específica de subsistemas altamente organizados pode reforçar a governabilidade” (*idem*: 18), parecendo claro que “sob condições específicas a própria capacidade dos atores sociais para agir de forma organizada pode facilitar a governação e resolução de problemas originados pela complexidade social” (*ibidem*: 20). Como recorda Dunsire (1993: 26), “os governos nunca poderiam governar se as pessoas – nas suas organizações, famílias, nos seus grupos de todas as espécies – não fossem auto-governados”, ou ainda como propõe Jessop (2004), ao afirmar que “a *governance* é baseada na auto-organização reflexiva (redes, negociação, coordenação negativa, ação positiva concertada) mais do que coordenação imperativa. E é preocupação, em primeira instância com a gestão de interdependências funcionais, seja qual for o seu âmbito (e talvez com geometrias variáveis) mais do que com atividades que ocorrem num território definido e delimitado”.¹⁰⁷

A boa governança: reestruturação “virtuosa” do Estado e da política

Certo é que o Estado necessita do apoio e recursos dos novos atores da vida social. Não apenas os económicos, mas também os territoriais, os grupos étnicos, os defensores de certos estilos de vida, as culturas minoritárias podem ajudar à formulação e implementação das políticas públicas. Privilegiando a coordenação “flexível” e a gestão dos problemas a partir “de baixo”, sem comandos burocráticos excessivos, a máquina estatal não tem melhor opção que negociar com eles. Sem dúvida, a aposta na competência funcional e nas virtudes gestionárias (das redes particulares) desvaloriza representação mais institucional da política.

¹⁰⁷ “Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance: “Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood - ‘Multi-level governance and multi-level meta-governance’, in I. Bache and M. Flinders, eds, *Multi-Level Governance*, Oxford: OUP, 49-74, 2004.

Uma vez abertos os setores públicos ao mercado, para apelar aos que manuseiam as políticas públicas por critérios empresariais (as redes multipolares da economia e da sociedade), fica fora de hipótese a pretensão de qualquer poder a uma superioridade transversal, ou a viabilidade da imposição burocrática de soluções. A regra é a “dispersão das competências jurídicas e/ou técnicas, as especializações, a multiplicação dos canais de mediação entre diferentes níveis de governo e diferentes instituições públicas e privadas” (Jouve, 1995 : 129). De resto, por meio das relações informais, das parcerias ou das concessões de funções, um número crescente de decisões passa para mãos especializadas, nesse recurso à instrumentação da política pública (Lascoumes e Le Galès, 2005) que no fim tenderá a banalizar os dispositivos de controlo e disciplina, de cálculo e medida, de avaliação e codificação técnica da “governamentalidade” (Foucault).

Não obstante, diz-se que a *governance* é apropriada a uma sociedade que tem de saber gerir a sua “diferenciação” — em estruturas e sistemas, espartilhados e fragmentados (Koiman, 1993) —, providenciando novas relações de capital social, melhor integração organizacional, riqueza económica, relegitimação às instituições. Com abordagens flexíveis, as configurações de “governança” saberão obviar à ingovernabilidade de muitos países, organizações, instituições ou territórios, tirando o melhor partido da complexidade e diversidade do social. Só a sua coprodução de decisões, a sua cogestão de problemas, as suas interações cooperativas — entre o social e o económico, política e administração, sociedade civil e Estado — trarão solução aos desafios contemporâneos¹⁰⁸. Os princípios da ação organizada serão, sobretudo, compromissos, ajustamentos mútuos, cooperações a escala variável, onde cada passo deve ser medido e negociado, sem tutelas nem sobrançerias,¹⁰⁹ porquanto releva de circunstâncias em que “o Estado não é o único ator no palco: a sua vontade não esgota o campo do querer colectivo. Estas preferências são de facto construídas a várias mãos. O sentimento do declínio do poder político não assinala o fim do poder, mas a

¹⁰⁸ Koiman (idem: 4) diz que a “governance can be seen as the pattern or structure that emerges in socio-political systems as ‘common’ result or outcome of the interacting intervention efforts of all involved actors. This pattern can not be reduced to one actor or group of actors in particular [uma vez que] no single actor has all knowledge and information required to solve complex, dynamic and diversified problems, no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective, no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model”.

¹⁰⁹ Guy Peters (1993) fala de “Managing The Hollow State, (in Eliassen e Koiman, *Managing Public Organizations*, Londres, Sage), e Rhodes (1994) do “hollowing out of the State (“The Hollowing out of the State: changing nature of the public service in Britain”, *The political quarterly*. Nº 65, 2, 138-151).

sua transferência parcial para a sociedade civil e uma multitude de regulações e de agentes, dos mais aos menos organizados” (Rosanvallon e Pech, 2006: 18).

Donde, vai-se da tutela para o contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistribuidor ao Estado regulador, do serviço público à gestão pelo mercado, da liderança pública à conjugação público/privado, passando “en quelque sorte d’un processus de gouvernement ‘du sommet vers la base’ à un processus interactionniste (Merrien, 1998: 62). O desígnio, defende a “boa governação”, é melhorar a política, com o contributo do pluralismo social e uma interacção mais horizontal entre o Estado e os grupos auto-organizados. Para isso contribuirá o facto de a genética social tender a ir mais para o qualitativo que o quantitativo, o diferenciado que o universal, o relacional que o trabalho sobre as categorias passivas da matéria, do espaço ou da estrutura coletiva, propiciando o juntar de governos e sociedade civil, Estado e entidades locais, na mesma leitura cooperativa das actuações. Porque, entre outras coisas, só da colaboração entre público e privado, centro e periferias, da democracia participativa, susceptível de aprofundamento no horizonte das práticas dirigidas ao bem comum, brotarão a eficácia e legitimidade da acção governamental, o novo quadro de dependências entre setores, níveis de governo e atores porá todos em plano de maior igualdade e horizontalidade.

Ultrapassado estará o velho relacionamento Estado/sociedade — inerente ao corporativismo e ao sistema centro-periferia¹¹⁰ —, e os problemas passam a situar-se no âmbito da coordenação dos diferentes atores chamados às negociações. Embora a acção pública tenha sido sempre acção coletiva, feita de interações e negociações entre grupos estratégicos, o que se afirma é que a concentração de poder na autoridade pública se tornou indesejável, vide impossível, pois o Estado e os agentes públicos estão longe de ter todo o conhecimento, sequer o melhor conhecimento, sobre cada sector ou território, não sendo daí os melhores a diagnosticar problemas, a propor remédios, a conduzir intervenções. Por outro lado, anos acumulados de crise financeira e perda fiscal subtraíram aos governos receitas e competências essenciais para continuar as políticas desenvolvimentistas dos anos cinquenta e sessenta. Boa parte dos meios e capacidades passou para mãos privadas. Que, além de tudo, vieram a estabelecer-se como aquelas de quem se espera a boa gestão dos

¹¹⁰Caracterizadas, como dissemos, por rotinas negociais entre actores conhecidos, detentores de monopólios de representação setorial ou territorial junto do Estado, que enquadrava a sua acção, patrocinava a resolução dos respectivos conflitos e obrigava à tomada de decisões vinculativas.

recursos, por antinomia com a tradição das entidades públicas. Finalmente, as reformas da descentralização criaram novos espaços, instituições, sistemas de actores posicionados para participar na definição, relegitimação e condução das políticas públicas. A partir de dentro do próprio Estado, estas forças reconfiguram-no num sentido menos autoritário e mais negociado, menos rígido e mais segmentado, menos vertical e mais horizontal (Ruivo; Francisco, 2005).

Desse modo, na perspectiva de tomadas de decisão rápidas, participadas e respeitadoras do halo sagrado das razões económicas, o ato de governar necessitará de solicitar vários tipos de colaboração, tendo tudo a ganhar com a postura cooperante entre instituições públicas e os grupos de dentro e fora do Estado. Acima de tudo, a ação governativa deve conciliar valores, ideias, estratégias de diferentes sensibilidades e origens sociais, instituições públicas de diferentes níveis, agências do Estado ligadas a redes multilaterais da sociedade. Dos formatos organizacionais assim reconfigurados — sistemas flexíveis de cooperação e resolução multiparticipada de problemas — advirão modalidades de ação coletiva geradoras de sentimentos mútuos de confiança (capital social), base de uma atividade política e económica mais eficaz (Klijn, Van Buuren e Edelenbos, 2012). A inclusão de sucessivos intervenientes nos debates e desafios coletivos, a solicitação de novos actores na definição dos factos relevantes e na obtenção de informações, a estabilização e consensualização das crenças, imagens, valores propícios a cada política, finalizados com a responsabilização pelos resultados obtidos em cada circunstância, mostrarão o manancial de virtudes democráticas e legitimantes de tais opções.

Da absorção epistémica da Governance

A tendência, como se percebe, é para a gradual “despolitização” da atividade governativa, a relativização das questões da legitimidade, que em prol da “resolução de problemas” conferem a precedência às redes de especialistas, sem as quais nada parece funcionar¹¹¹. Ou seja, a delegação funcional do debate vai no sentido daqueles que “têm a reputação de possuir as competências e os saberes modernos” (Gaudin, 1995: 55). E se não for assim, a par dos cidadãos, que parecem mostrar maior desejo de participação nas

¹¹¹ Lorrain (2004: 165) diz que os eleitos, antes em contacto directo com a realidade, cederam o lugar aos especialistas, tal como nas empresas se fez a passagem dos empresários schumpeterianos aos gestores (de Burnham).

decisões institucionais, as redes funcionais sabem como exteriorizar e desconstruir, em caso de frustração, os instintos contestatários da acção pública.

Enquanto isso, a crise de assimilação cultural, programação institucional e viabilidade económica dos espaços nacionais, nas origens da *governance*, desagua no domínio conceitual das ciências sociais. Certamente, as ligações da sociologia às realidades nacionais mantêm-se — são difíceis de superar enquanto quadro analítico —, havendo até alguma dose de ingenuidade na forma como se têm considerado ultrapassados os quadros sociopolíticos nacionais¹¹². Que sentido tem, com efeito, invalidar política, moral e heurísticamente os quadros nacionais, diz Santos (1995), quando o Estado e os governos nacionais continuam tão presentes na vida social (veja-se os jornais, rádio, televisão), intervindo e regulamentando áreas essenciais? Não estará o Estado a reforçar a sua centralidade, mesmo que de forma “descentrada”, e a fazer com que a herança (social, política, epistemológica) da sua implantação permaneça ativa? Como advoga Sckopol (1993), os aparelhos estatais conservam importantes margens de autonomia. Materializadas em instrumentos de política pública, são a única forma das sociedades continuarem a enfrentar crises e desafios.¹¹³ Até o Banco Mundial, instituição por demais neoliberal, reabilitou o papel do Estado nas missões do desenvolvimento.¹¹⁴ E como não ver, em certas regiões do mundo, uma espécie de renascimento do século XIX alemão e japonês, na combinação funesta de liberalismo

¹¹² Dada a quase extinção que lhes é atribuída.

¹¹³ Em situação de crise, não é a outro senão ao Estado que se recorre para solucionar os problemas mais sérios, como recente crise económica mostrou. Regista Hemerijck (2009: 16), “suddenly, in mid-2007, the state (re-)emerged as a key strategic economic actor. Faced with an exceptionally deep crisis, most advanced economy governments showed little inhibition in pursuing bold strategies of crisis management, on a scale truly unthinkable only a few years ago. This happened despite the standing hegemony of neo-liberal doctrine, which proclaimed unequivocally that government was the problem and markets the solution (...) It is no exaggeration to claim that the state — or rather the taxpayer — has saved modern capitalism from meltdown”.

¹¹⁴ Em 24 de Abril de 2007, o *Le Monde*, falando do Relatório Anual sobre o Desenvolvimento (“La Banque mondiale en passe de réhabiliter le rôle de l’Etat”), diz que o Banco mundial estava a “mudar de era”, passando da doutrina neoliberal do “ajustamento estrutural”, inspirada no “Consenso de Washington”, para o reconhecimento da necessidade de maior intervenção do Estado no desenvolvimento dos países atrasados. Desde então, por força das medidas anticrise tomadas pelas autoridades nacionais e regionais (europeias, por exemplo), são incontáveis os artigos, trabalhos ou simples notícias que glosam o “regresso do Estado”. Como noticiava o *Expresso*, em trabalho cedido pela *The Economist*, “há quinze anos, o grande debate sobre o papel do Estado e a dimensão adequada deste parecia estar concluído. Na Grã-Bretanha e na América, Tony Blair e Bill Clinton proclamavam os últimos ritos da ‘era do Governo forte’. Privatizar as empresas públicas estava na moda. O consenso de Washington imperava: convença-se os Governos a envergar o ‘colete de forças dourado’, segundo as palavras de Tom Friedman, e a prosperidade aparecerá. Hoje, o Governo forte regressou em força: não apenas como um facto material mas como ideologia dinâmica” (*Expresso*, Primeiro Caderno, 30 de Janeiro de 2010, p. 28).

económico, autoritarismo político e nacionalismo cultural?¹¹⁵ O recurso aos protecionismos e fechamentos identitários, o ressentimento e a hostilidade ao individualismo liberal do Ocidente parecem a única opção para número significativo de Estados. Finalmente, quando se toma a fundo as questões da *Governance*, não será lúcido perceber o quanto pode ser importante, para o bom funcionamento das configurações de atores “não governamentais”, a presença, mesmo em “background”, de um Estado forte? Notam Börzel e Risse (2010), tem-se ofuscado a que ponto as formas de coordenação não hierárquica (pela negociação e pela competição) estão imbricadas em estruturas hierárquicas (do Estado ou administrações públicas), dificilmente se encontrando melhor que a lei e a presença da hierarquia estatal para assegurar que os atores nas relações de *Governance* têm incentivos para cooperarem e chegar a acordos que respeitem tanto os interesses privados como o bem comum. Será até raro encontrar bons incentivos à cooperação das figuras não governamentais sem a “sombra” da hierarquia — que pode ser fornecida pelas normas socioculturais ou pela autoridade de poderes locais. O caso típico é a presença de atores públicos (locais, regionais, centrais ou internacionais), de alguma maneira, na *governance* com parceiros não estatais, indiciando mais uma lógica de transformação do Estado que o seu desaparecimento.

À superação da epistemologia “estado-nacional”, contudo, pressiona a intimidade, já assinalada, da teoria sociológica com o seu objeto de estudo. Isso tem levado o debate sobre o Estado e as sociedades nacionais — nas abordagens da globalização, desigualdades, identidades, democracia, instituições, territórios, cultura e ambiente — a focar o olhar dos sociólogos em sinais sociais esperados com algum ardor. Na verdade, é das transformações de sociedade que emergem as maiores tensões nas ciências sociais. À semelhança do ocorrido no ato do nascimento, (*vide* Capítulo 1), são as mudanças sistémicas que, veiculando novas pulsões sociais, forças e conflitualidades arrastam e configuram as viragens paradigmáticas e os conflitos teórico-epistemológicos do campo académico. Nessa continuidade, assiste-se hoje ao deslocamento do foco mais holístico das instituições nacionais e do Estado, velhos quadros de referência e estabilidade, para o âmbito da sociedade civil, passando pela via intermédia das comunidades territoriais. Novos elos entre a sociologia e os atores da mudança social se forjam, associando-se o foco na “sociedade” aos pressupostos, convulsivos e contraditórios, do já apresentado universo da *governance*.

¹¹⁵ Em particular, nos países e economias emergentes. É o caso de Michael Walzer, cit. por Baptista-Bastos, “A República do Medo” (*Jornal de Negócios*, 17 de março de 2006).

Dando azo a um rico leque de hipóteses, que mesclam perplexidades sociológicas e influxos normativos, as novas conceitualizações estão, nesse registo, presas à analítica das redes e à órbita da “*governance*”, autêntico vórtice de “ar do tempo” a impregnar o raciocínio sociológico.

O mesmo é dizer, as redes e as articulações entre atores surgem como novo eixo analítico, a ser por vários ângulos desbravado. Sumariamente, temos então os que denunciam os efeitos de contingência e incerteza, fragmentação e alienação provocados, ou intensificados, pelas experiências de *governance*, opondo-se aos que exaltam os ganhos de eficiência e integração organizacional das mesmas experiências; os que vêem, nos interstícios da *governance*, a paralisia e asfixia das instituições, contra os que destacam os méritos da ação conjunta e da coordenação institucional inerentes à abertura das políticas públicas à “sociedade civil”, como preceitua a governança.

Estas temáticas, efetivamente, pontuam a discussão, que dos meios político-económicos aporta à comunidade epistémica. E também à nossa pesquisa. Mas aqui há que especificar as condições. Em primeiro lugar, com efeito, recorreremos à terminologia da *governance* na consciência de que esta mistura facilmente o empírico e o doutrinário, a dimensão analítica e a normativa. Além de polissémica, não raro equívoca, na sobreposição de camadas sucessivas e contraditórias de significados e experiências, a conceitualização da *governance* favorece adesões normativas, o mais das vezes inconscientes, que obscurecem a ideologia subjacente e as relações de poder promovidas. Na explicitação da “boa” governança, em especial, acha-se que os seus requisitos acabarão por se impor, sem entrave ou adaptações, às particularidades (sociais, culturais, institucionais) dos universos onde aporte, levando o sucesso nas soluções consensuais que incarna: a saber, a preferência por adesões e compromissos voluntários, mas ou menos informais, em qualquer projeto de interesse colectivo; os “parceiros” público-privados, imbatíveis quanto à melhor gestão dos recursos; a mutualização de esforços, e a conjugação de competências, entre Estado, autarquias e mundo associativo, base de iniciativas multiparticipadas nos territórios; a aposta em formas de interacção não hierárquicas, geradoras de melhores relações de confiança e hábitos de cooperação; enfim, a transparência, o rigor financeiro, o espírito de *problem solving* e de flexibilidade na cultura administrativa.

Depois, entendemos bem que a governança constitui a metodologia adequada à “complexidade social”. Mas igualmente que esta complexidade, ou diversidade, rica ao nível

das ideias, visões do mundo e experiências dos grupos sociais, não é menos determinada pelos interesses de redes e setores ambiciosos, atreitos à ganância e opacidade. Suportados jurídica e tecnicamente por equipas especializadas, estes interesses erguem-se em oposição às funções reguladoras e redistributivas do Estado. Quanto mais poderosos, mais encaram o que é público em termos de oportunidade de negócio, fonte de rentabilidades. Obrigando o Estado a respeitar os seus raios de ação, ou mesmo a criá-los e garanti-los, pretendem que ele perca rigidezes e reflexos paternalistas, adapte a lei democrática e flexibilize normas regulatórias, aligeire procedimentos e abandone a ideia de continuar como único produtor dos bens coletivos. Na prática, tudo tende a partir de reivindicações privadas — que Olson (1965) atribui a “coligações de distribuição” — e preferências setoriais de mecanismos de mercado, os modos reais da governança acabando por normalizar, estandardizar ou padronizar instituições e organizações pela afetação competitiva de recursos, a concorrência e o produtivismo.

Leia-se, nestas palavras, que para nós o que é tido por inelutável nas estratégias de governança reproduz muito do que as organizações económicas mundiais (Banco Mundial, FMI, OCDE) prescrevem, mimetizando o funcionamento das empresas e dos mercados. Por estes se jura e se dita aos países auxiliados do “Terceiro Mundo” os termos de acesso aos programas de ajuda e desenvolvimento. De igual modo, com a sua lógica a “nova gestão pública” penetra o coração das administrações públicas, definindo políticas que acabam por dar às empresas transnacionais poder institucionalmente “comparável ao dos Estados” (Supiot, 2015: 12)¹¹⁶. No limite, sobrevém uma visão da política como “arte da gestão” e da técnica, que eleva a gestão de empresas e a teoria das organizações ao “estatuto de pensamento político” (Deneault, 2013: 18). A tónica, invariavelmente, é privatizar e impor engrenagem “gestionária” às administrações do Estado, fazendo-as sucedâneo da realidade empresarial.

Em contrapartida, parece-nos ainda, pode ser preciso, para cumprir tal programa, restringir o alcance dos termos clássicos da democracia — as efetivas noções de governo e de contrato social, de soberania popular e de representação política, de igualdade e negociação colectiva. Na verdade, quando do Estado se requer que adote os modelos de rentabilização da esfera privada, importando a lógica económica e a linguagem empresarial

¹¹⁶ O projeto da globalização, aduz Supiot (op. Cit.: 15), é o dum “mercado total”, povoado de partículas que contratam entre si sem outras relações que as baseadas em cálculos de interesse.

para todas as matérias e esferas (do económico ao cultural, passando pelo administrativo) sob sua tutela, o que percebe, na vertente mais neoliberal de governança, é a aproximação a um horizonte pós-estatal, tecido de preocupações empresariais e actuações em “rede”, dissipadoras das relações corporativas, técnico-administrativas e centro-periferia dos sistemas nacionais de decisão. Os próprios dirigentes do Estado o parecem assumir, afastando-se dos intermediários habituais (partidos, sindicatos, associações patronais) e ignorando muitos dos preceitos constitucionais e administrativos ligados à representatividade das suas políticas.¹¹⁷ A governação em que acreditarão, avatar da política e do Estado como sistemas “em rede”, destinar-se-á ao lucro, num caminho que passa pelas injunções à agilidade, eficácia, flexibilidade, prontidão de resposta. Ou seja, são os governos que muitas vezes dão o impulso à fragmentação do aparelho do Estado, selando a dependência funcional das políticas públicas e permitindo que dentro dele se instalem e promovam redes que segmentam a acção governamental e a controlam a partir de “fora”. De um Estado, entenda-se, que desregulamente e seja *mínimo*, que adapte a sua juridicidade aos circunstancialismos particulares e acomode o direito administrativo ao direito privado (Caillosse, 2013), assumindo-se dinamizador de redes auto-organizadas, a nível sectorial e territorial. Parcerias público-privadas, contratação “externa” de serviços (*outsourcing*), funções descentralizadas, mais adaptabilidade e concertação informal, tornam-se comuns, podendo acabar na privatização de grande parte dos setores públicos.

Finalmente, no uso que daremos à *governance*, mais territorial, não esquecemos que ela jamais pode ser vista como gramática concetual definitiva e acabada, que conduza a modelizações ou a ideias unívocas de governação nos espaços ou contextos (territoriais) que consideramos, do ponto de vista empírico. Estes serão, antes de mais, singulares, na sua história, cultura e geografia. Se a “mão direita” da *governance* os sujeita a esquemas e instrumentos jurídicos, normativos, gestionários, de avaliação e controlo, progressivamente estandardizados (pela Europa, pelas regras orçamentais nacionais, pelos dispositivos cada vez mais estritos do rigor técnico e administrativo), deixando-lhes pouca margem de autonomia e diferenciação, a outra mão da governança fala-nos de “configurações”, de

¹¹⁷ Também para as elites públicas os problemas da governabilidade serão de agilidade e eficiência, não ético-políticos ou do “esmero” institucional da acção pública. Trocando a legitimidade democrática do poder pela capacidade de cooptação e coordenação de grupos e interesses na sociedade, a quem outorgam extensas parcelas das políticas públicas, esperam talvez colher as vantagens dos resultados económicos antecipados.

etapas e contingências, temporais e espaciais (nas políticas públicas, por exemplo), de formas específicas de socialização e percepção, de condições institucionais, culturais e cognitivas, em dialética com a política, que se traduzem em “estilos políticos”, conferidores de variada importância às lideranças, ao conflito e ao consenso, etc. Sem cair, como cuida Négrier (2007: 41), no neoculturalismo, também nós temos a convicção de que a retórica gestonária da difusão, de território em território, das “boas práticas”, ou das normas de eficiência política, pode ser, empiricamente, falaciosa. Desacreditando, claro, a tentativa para “endurecer”, ou “rigidificar”, em tipologias de politização coerentes, as variáveis em estudo, afim dessa velha inclinação funcionalista que defende que as mesmas causas produzem, em todo o lado, os mesmos efeitos.

2.2. Na linha do tempo, a Governance instrumental

Para entender o enlevo pela “*Governance*”, é preciso ver como as mutações ocorridas nos domínios onde ela se instalou se devem à importação ou emulação dos funcionamentos tidos por mais avançados, vindos da “*corporate governance*”, de organizações económicas mundiais, dos mercados ou mesmo da cibernética. Historicamente, as metodologias da “governança” — distinguíveis, em parte, dos modos de “governamentalidade” que Foucault vê aos Estados modernos¹¹⁸ — ligam-se à maneira como as universidades e empresas americanas, a partir dos anos setenta, optam por coordenar as suas partes e unidades, melhorando o funcionamento interno com a redução dos “custos de transação”. Mecanismos menos hierárquicos e mais horizontais pareciam facilitar a coordenação das acções, a arbitragem das divergências, a coesão social e a produtividade. Onde, os estudos da *governance* começam por ser os dedicados “à identificação, explicação e mitigação de todas as formas de *contractual hazards*” (Williamson, 1996: 5), sendo nesta base que os dispositivos da governança ganham foros de padrão eleito e aplicabilidade geral.

Desde a origem, no campo institucional, a metodologia da governança evolui, porém, para a convicção de que o modelo empresarial da *corporate governance* não é apenas um dos aspetos empíricos da governança. É o mais exemplar deles. Tal exemplaridade

¹¹⁸ Foucault chama a atenção para a forma como os Estados e as suas práticas de poder evoluíram para uma governança tecnicista, com formas de controlo das populações e gestão dos recursos do território que formataram a moderna consciência do mundo. A ordem descrita por Foucault é a de dispositivos de controlo, racionalização, enquadramento, vigilância e moralização que permitem ao Estado dominar as populações em função de estratégias políticas e militares.

acompanha a chamada da governança ao debate sobre a complexidade e a especialização nos universos sociais, cujo efeito sobre o Estado, as políticas públicas, o direito e a economia acarretarão, diz-se, fortes probabilidades de ingovernabilidade.¹¹⁹ Para o evitar, a *governance* propõe-se contribuir para reformar instituições e administrações públicas. Aproveitando a tendência, já em curso, para que o poder público deixe o papel de autoridade única e a guarde apenas o de iniciador, ou animador, (Donzelot e Estèbe, 1994) das redes e parceiros relevantes para as funções públicas — o fim do monopólio governamental nos processos de decisão — os arautos da *governance* reiteram então a necessidade de substituição das práticas verticais de governo por modos mais horizontais e cooperantes. Os quais permitirão renovados consensos entre público e privado, centro e periferia.

Bem entendido, a gestão de parcelas extensas da vida coletiva vai ser entregue a soluções lucrativas. Boas para validar indicadores de eficácia, estas não darão seguramente impulsos unificadores ou democráticos às sociedades. A fragmentação setorial do Estado progride, nesse magma de políticas públicas geridas com recurso à *expertise*, onde será residual a preocupação com os fins constitucionais da intervenção pública. Corporizadas por “redes de política pública”, que atravessam e compartimentam o Estado sem olhar à coerência ou sustentabilidade da sua ação, a linguagem tecnocrática e as propostas setoriais apresentam muitas vezes exigências contraditórias e miopia de vistas à diversidade sociocultural das comunidades. Dependente dos que têm os saberes e interesses legitimados para intervir nas políticas públicas¹²⁰, aquilo que é importante pode cair nas mãos de estruturas tecnocráticas, impermeáveis à opinião pública¹²¹, acarretando perdas para os

¹¹⁹ À defesa da governança não é alheio o trabalho pioneiro da Comissão Trilateral (Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki) sobre a governabilidade das democracias — publicado em 1975, sob o título *The Crisis of Democracy* —, que aponta para o bloqueio iminente da acção governativa devido ao expansionismo do Estado-Providência e à procura desregrada dos seus serviços por parte dos indivíduos, a que se junta a lógica competitiva dos partidos, desagregadora dos interesses sociais, entre outras razões para o crescimento, dificilmente comprovável, da complexidade.

¹²⁰ Como salienta Gaudin (RFSP, nº 1, vol. 45, février 1995: 55), “os fóruns constituídos pelas redes da política aparecem como sendo menos os lugares de um debate público que os de uma negociação muito especializada e filtrada. Contrariamente a uma democracia de representação, tratar-se-á de uma delegação funcional do debate naqueles que alegadamente têm as competências e os saberes modernos”.

¹²¹ Tais redes, integradas por “conhecidos”, “íntimos” ou “parceiros”, a quem o estatuto é reconhecido pela posse de determinados saberes, interesses ou passado comuns entre pares, podem ser dotadas de transparência, dogmas ou coerência interna, ou seja, lisíveis e participadas a partir de dentro. No entanto, tendem a ser opacas para o exterior, abstraindo-se de preocupações de transparência, abertura ou codificação compatível com os restantes sectores, redes, público em geral (Papadopoulos, 1995). Quer dizer, exprimem um universo de poder multifacetado, composto de arenas e comunidades decisórias com prerrogativas que lhes permitem decidir da sorte de boa parte da sociedade. Todavia, do esoterismo do seu funcionamento e

poderes públicos, os partidos, as organizações profissionais. Na prática, a transferência das decisões para redes especializadas implica a primazia de grupos profissionais sem os quais nada parece funcionar, e que as questões da legitimidade sejam secundarizadas face à “resolução de problemas”¹²². Sujeitas à instrumentação técnica das políticas públicas (Lascoumes e Le Galès, 2004), as matérias mais importantes não só estão dependentes daqueles que têm consigo os saberes (e interesses) legitimados para intervir nas políticas públicas como refletem o peso das estratégias com que os meandros reticulares fragmentam o Estado e a sociedade. Porque mesmo quando se abrem a compromissos, as redes fazem-no a nível mais setorial, não raro com recurso à chantagem, em negociações de círculo fechado. “Fóruns”, “arenas” de debate, “comités”, “grupos de trabalho” tendem a significar a privatização do que é público, a apropriação do debate e o tratamento dos problemas por equipas dotadas de instinto de grupo, que aceleram a fragmentação, opacidade, fechamento do espaço público, enquanto reforçam a sua identidade com lógicas de comunidade e partilha privada de recursos. No limite, legitima-se “uma prática de decisão em ambiente fechado e de fraca lisibilidade pública”, com recurso a “estruturas oligárquicas e impermeáveis à opinião pública” (Cole, 1999).

Mentores de políticas cujo conteúdo, procedimentos e efeitos na sociedade tendem a determinar, os grupos e redes chamados às tarefas governativas promovem então, como já anteriormente escrevemos (Francisco, 2007; 2009), complexas imbricações: entre Estado e sociedade civil, política e administração, centro e periferia. Diluindo as fronteiras entre público e privado, os tempos da decisão e da implementação, os vários patamares territoriais, as decisões importantes são despolitizadas, recaindo sobre agentes indiferentes à opinião pública. Em concreto, deixam de depender dos poderes públicos, partidos, organizações laborais para caírem sob a alçada de redes profissionais, indispensáveis para tudo.

O que aqui se descreve, na realidade, é um modelo mais anglo-saxónico, de que a teoria social destes países deu conta, no qual autoridades do Estado e forças económicas e associativas se encontram em “*bargaining*” permanente. Ao vai-e-vem dos actores políticos

linguagem decorre um sentido de comunidade que as insulariza, separando do exterior, numa espécie de fechamento *autopoiético*.

¹²² Lorrain (2005: 165) diz que os eleitos, outrora em contacto direto com a realidade, deram o lugar aos especialistas, tal como nas empresas ocorreu a passagem dos empresários schmpeterianos aos gestores (Burnham).

ao “terreno” para consultar actores, ensaiar acordos, forjar avanços, sujeitar-se a recuos, assumir decisões, correspondem funções públicas muito dependentes de dinâmicas “exteriores”. A utilidade do Estado decorre, sobretudo, do apoio às redes de influência e poder em diferentes mercados, não tanto à direção, politicamente sufragada, dada à sociedade. Se consegue manter algumas decisões do seu lado, o esforço pelo interesse geral não o poupa a grandes contrariedades, dado o desfasamento entre as funções de representação política e a “performance” funcional dos interesses. Na verdade, a fragmentação do Estado progride, os fins constitucionais da intervenção pública passam a plano secundário, a acção política é subordinada a janelas de oportunidade e ao ativismo de “empreendedores” que sob a forma de “redes de política pública” atravessam o Estado, sem olhar à coerência ou à sustentabilidade do mesmo. As sociedades tenderão a transformar-se em meros conglomerados de práticas negociais, campos de jogo com regras flexíveis, apenas tutelados de longe por instituições internacionais, com as regras da transparência e da responsabilidade pública a ser muito frágeis. Entregue a “fóruns”, “arenas”, “comités”, “grupos de trabalho”, a política ver-se-á sujeita a determinações que tendem para a privatização do que é público.

Adicionalmente, reflectindo o peso das “ordens locais” (Friedberg, 1993) e dos procedimentos estratégicos, que espartilham Estado e sociedade, este modelo de redes tecnocráticas e funcionais está longe de vigorar apenas no mundo anglo-saxónico. Também através das fronteiras dos Estados europeus se instalou, gerindo por exemplo as condições de integração dos governos nacionais na União Europeia. O seu modo de funcionar contribui aliás muito para a imagem de opacidade da relação entre a Europa e os Estados nacionais, uma das principais causas do “défice democrático” que é deplorado — as interações, opacas e longínquas, entre burocratas europeus e nacionais se dirigem mais aos grupos de interesse sectoriais que aos cidadãos ou opiniões públicas. Raras vezes, de facto, o pluralismo das redes espelha o pluralismo social. Comum é serem os interesses mais poderosos e estabelecidos a organizar-se em rede, para melhor proteger e maximizar ganhos privados, em articulações e osmoses que, malgrado as apreciações beatas da *governance*, se percebem hoje como altamente perniciosas — e muito permitidas pelas regras com que as grandes burocracias nacionais e comunitárias forjaram os procedimentos da integração europeia.

Sem surpresa, as políticas públicas aparecem, neste decurso, menos como a expressão da racionalização e unidade da acção pública que como espartilhamento do poder

do Estado numa pluralidade de ações temáticas e setoriais onde a autoridade se pode perder (Reynié, 2003). A determinar a ação pública, diz Leca (1994 : 96), estão condições sociais marcadas pela irrupção de interesses “dantes inexistentes, impensados ou recalçados, e por uma crescente dispersão do poder em múltiplas arenas e por múltiplos atores (o que, curiosa mas logicamente, torna este poder disperso mais opressivo para cada um, pois não é imputável a ninguém). Preconizando um Estado onde os funcionários são assimilados ao fornecedor de “bens e serviços para satisfazer um cliente, em detrimento da sua responsabilidade jurídica e ética perante o Estado, cuja missão geral obriga a não fazer sempre o que é pedido por uma fração do público” (*idem*: 90), está em marcha uma vertente essencialmente económica e social da cidadania. Partes crescentes da população transformam-se em produtores-consumidores, ou prestadores-beneficiários, de serviços sociais, deixando de ser sujeitos de cidadania política (Schnapper, 1994).

Outrora visto como alguém integrado num território, encarado sob o ponto de vista das suas pertenças, identidade, mobilização política, o cidadão passará à condição de mero consumidor, ou cliente, de políticas gizadas por especialistas. Em sentido amplo, o cliente triunfa sobre o cidadão, a diferenciação sectorial ou territorial sobre a atuação uniforme e o princípio de igualdade, a gestão empresarial sobre a disciplina burocrática, as redes auto-organizadas sobre a gestão hierárquica da coisa pública, os resultados sobre os processos. O Estado-Providência, por seu lado, habitua-se...

“au regime du marchandage perpétuel avec des groupes organisés, voire des particuliers, pour l’allocation des ressources publiques, lesquelles seraient distribués selon un principe de répartition qui devrait au moins autant à la capacité d’organisation et d’action des groupes sociaux qu’aux besoins objectivement mesurables” (Reynié, 2003)¹²³.

Daí decorre a própria visão fragmentada do cidadão, avalizado pela condição (económica e social) de consumidor de políticas feitas por especialistas, e não pelo estatuto de cidadão integrado politicamente num território, a encarar sob o ponto de vista da sua

¹²³ Daí que a contestação ao Estado, associada à hiperatividade dos grupos que contornam e contrariam as emanções dos poderes centrais, tenha levado que à figura dirigista do Estado fosse aconselhada “modéstia” (Crozier), em linha com o relatório da comissão Trilateral (Michel Crozier, Samuel Huntington, Joji Watanuki) sobre a governabilidade das democracias — *The Crisis of Democracy*, 1975 —, que apontava para o bloqueio iminente da ação governativa. A procura exponencial de bens e serviços públicos por parte dos cidadãos, em demandas rígidas de diversos públicos, acarretaria, segundo este relatório, um problema de governabilidade nas democracias ocidentais, dando força aos que já colavam o labéu da ineficácia, desperdício e “efeitos perversos” às políticas do *welfare* e do Estado em geral.

mobilização política, pertenças ou identidade : “c’est la représentation d’un citoyen responsable, capable d’utiliser sa raison et débattre dans l’espace public qui est ici en jeu. L’affaiblissement de la mobilisation partisane n’est pas sans liens avec un certain effacement de la figure du citoyen” (Pongy, 1997 : 123). A ideia é converter o cidadão em “utilizador” de políticas sociais, na figura

“de l’usager, de l’assisté ou de l’exclu, autant de déclinaisons qui répondent au consommateur et au client du secteur privé. On a affaire à une vision fragmentée et non plus unifiée du citoyen qui fonctionne comme utopie unificatrice et horizon de sens. Cette vision relègue le citoyen participatif des années 60 et 70 au rang de figure historique, voire mythique” (idem: 123-124).

2.3. Redes de política pública: negociação generalizada

Nesta perspectiva, a ação pública pode vir a encontrar-se sujeita a processos aleatórios de negociação e confrontação de redes e interesses muito diferentes (Lascoumes, 1996), correndo o risco da banalização. A negociar “numa qualidade que não a de Estado soberano”, mas num “estatuto semelhante aos dos demais parceiros” (Santos, 2005), o Estado afigurar-se-á frágil, esmagado pela resistência à sua autoridade e a exaltação da capacidade auto-reguladora da sociedade. Ademais, as restrições financeiras e técnicas forçam as entidades públicas a encontrar parceiros para o cofinanciamento e cogestão de projectos. Tendo de mobilizar, integrar, aproveitar os recursos das redes e grupos trazidos pelas novas bases sociais e económicas, as negociações em que participam obrigam as autoridades públicas a colocar-se num plano mais horizontal e complacente.

Complexas imbricações de atores se formam então entre Estado e sociedade civil, a política e a administração, o centro e a periferia, diluindo as fronteiras entre o público e o privado, os distintos patamares territoriais. Porque as lógicas económicas, sociais e políticas se articulam de modo diferenciado, com diversas escalas e formas de institucionalização, mas sempre com grande peso de figuras não-governamentais — redes e grupos fora da tutela do Estado —, fala-se de “governança” sem “governo”. Isto é, de configurações de poder onde regras de mercado e princípios normativos, redes e instituições, objetivos privados e interesses coletivos, regulação pública e individualismos, interesses mercantis e atuações comunitárias se misturam de forma não muito transparente. De resto, dada a pressão “estratégica” junto do Estado, o que move a ação pública são janelas conjunturais de oportunidade, captadoras de “empreendedores” aptos a aproveitá-las, fazendo das

sociedades “imensos campos de jogo com regras instáveis, equipas em recomposição permanente e árbitros incertos como os Estados e as organizações internacionais” (Moreau Defarges, 2001: 167). De facto, a abertura das políticas e setores públicos às redes, interesses e solicitações emergentes a partir da sociedade redobra a confiança nas virtudes autorreguladoras da sociedade, acentuando as fragilidades jurídico-políticas do Estado. Ao centro das decisões ocorrem, ou são chamados, grupos e redes motivados essencialmente pelos ganhos das políticas públicas¹²⁴.

Nesta condução do Estado a partir da sociedade, dos interesses nela poderosos e organizados, há que ceder funções públicas ao mercado, introduzir gestão eficaz, *vide* soluções de rentabilidade financeira, nas esferas da governação. Tipicamente, interessa privatizar, impor dinâmica empresarial ao Estado, abrir os setores públicos àqueles com capacidade de organização e poder (isto é, a capacidade técnica de manipulação de instrumentos especializados, como o direito ou a engenharia)¹²⁵. Crucial é reiterar, na gestão das sociedades, um consenso diluidor das alternativas, de modo a que o sistema já não esteja em questão se procure “a sua extensão a esferas de que poderíamos pensar até agora que escapavam à lógica do mercado” (Fitoussi, 2004: 32). Em última instância, o Estado será assimilado a uma empresa¹²⁶, baseando-se a sua governação em indicadores numéricos, instrumentos de medição quantitativa — de produtividades, desempenhos, resultados. Obcecada por números, projeções, cálculos custo-benefício, preços de mercados, a lógica dominante é a da gestão, tudo assumindo condição estatística.

A isso corresponde a dogmática que assimila a política à técnica. Servida pela indústria das avaliações, classificações, notações e *ratings*, aplicada a países, governos, regiões, cidades, organizações, pessoas, aquela estipula que a ação política e organizacional deverá guiar-se por rígidos parâmetros de eficiência, de performance e *benchmarking*, incorporando sofisticadas tecnologias de supervisão, avaliação e controlo, ao perto ou “à distância”, tidas agora como formas de “fazer a política”. O que interessa é observância escrupulosa de

¹²⁴ Manietados para agir e inibidos para se defender, os governos cedem aos grupos económicos e seus epígonos partidários parte das suas prerrogativas, deixando que estes colham as vantagens do programa ideológico que preconizam.

¹²⁵ Fora do jogo governativo ficam os excluídos de toda a sorte e o poder coercivo do Estado, num processo de *desinstitucionalização* assente na vontade de “submeter às leis e à lógica do mercado um conjunto cada vez mais amplo de interações, de modo a que se passe aceleradamente e a nível global da economia de mercado para a sociedade de mercado (Santos, 2003: 45).

¹²⁶ Cf. o grande dossier da *Sciences Humaines* de Julho de 2011, subordinado ao tema “L’État, une entreprise comme une autre?” — “O Estado, uma empresa como outra qualquer?”

equilíbrios orçamentais, a imperiosidade das restrições financeiras, o exame contabilístico prévio de todos os projetos e políticas. Perante a nova “religião da eficácia” — dos sistemas organizacionais —, o privilégio irá para as exigências de desempenho, a avaliação de competências, as averiguações de transparência, criadoras desse quadro de inseguranças e humilhações em que as repressões autoinfligidas pelos “colaboradores” (das organizações ou das empresas) em violência contra si mesmos (Chevallier, 2010), se tornam habituais. Legitimadas pela ética do trabalho e a competição interindividual para o sucesso, estas evocarão mesmo, para alguns, as experiências totalitárias¹²⁷, podendo conduzir a uma lógica de débito permanente, à exclusão dos ideais de vida¹²⁸.

No final, as técnicas e a linguagem da governação são interiorizadas, verbalizadas, caucionadas pelos próprios a quem elas, enquanto grandes ficções teóricas, nada dirão na vida quotidiana¹²⁹. Já nos preceitos governativos a sua especificação é dada pelas noções de “ajustamento”, “requalificação”, “mobilidade”, “flexibilidade”, “produtividade”, imanentes a uma “sociedade civil” pronta para qualquer desafio. Alegadamente, homologando diferenças estruturais entre valores, princípios, identidades, territórios e pessoas, estas técnicas ou preceitos conduzirão a um mundo transparente e integrado. Certo é que instalam, em grande variedade de contextos (internacionais, nacionais, empresariais, laborais), uma atmosfera permanente de medição e classificação. A qual não disfarça o objetivo de normalizar, standardizar ou padronizar instituições e organizações pela afetação competitiva de

¹²⁷ A tudo isto podem corresponder, em genealogia estrutural, formatos micropolíticos de fascismo, ou “fascismo empresarial” — expressão de António Guerreiro em “o novo fascismo”, *Público*, 7/05/2014. Refere o já citado Alain Denault (2013), a governação instala-se através de novos princípios autoritários e posições hierárquicas, nova iconografia do chefe e da autoridade cega, em nova estrutura piramidal, conferidores da ordem e eficácia desejadas. O que impera é o “sistema”, servido pela consciência que cada ator numa organização tem de ter da sua função e prerrogativas. Malgrado a participação formal dos interessados, na *governance* a modelização organizacional das relações tem essencialmente a ver com funções e serviços de organigrama e seu controlo “à distância”. Daqui emanam as constantes e “personalizadas” imputabilidades, responsabilidades, avaliações de rendimento, prestação de contas, espada de Dâmocles pendente sobre as cabeças de cada um. A questão é que não são apenas as prestações que se avaliam, mas, como referia Simmel para a Idade Média, as próprias pessoas na sua integridade e integralidade.

¹²⁸ Com a reprodução sucessiva de relações de “dívida”, como aduz António Guerreiro — “A competição diacrónica”, *Público*, 27/09/20013.

¹²⁹ Será esse o destino de grande parte da linguagem estereotipada que toma conta da sociedade vinda da ciência, na esteira das análises pioneiras de Foucault. Neste caso, da ciência da gestão governativa da *governance*. Na massificação dessa linguagem e conceitos, vazios e estereotipados, os cidadãos perdem a sua própria experiência pessoal das coisas, inquinando a linguagem que utilizam com expressões e vocábulos sedutores e na moda, mas desencarnados, que nada dizem, ou nada dizem aos que os empregam das coisas que realmente lhes interessam — Cf. Eric Chauvier (2014), *Les mots sans les choses*.

recursos, a concorrência e o produtivismo, tornando a política, ao jeito do velho sonho, uma mera administração de coisas.

Estado, grupos de interesse, bloqueios

Do ponto de vista da acção pública, propriamente dita, as opções de *governance* instalam, entre grupos e interesses privados, dum lado, e as instituições normativamente orientadas, do outro, um espaço maior de possibilidades, ampliando o espaço de negociações, mas também de tensões e focos concorrenciais. Autoridades do Estado e forças económicas e associativas envolvem-se, de facto, num *bargaining* permanente, de onde a responsabilidade coletiva e as regras de transparência podem ausentar-se. Como a teoria anglo-saxónica elucida, na acção pública toda a linearidade pode ser suprimida. Os procedimentos tomam uma feição “incremental”, de “anarquia organizada” — de “incrementalismo disjuntivo”, o chamado *muddlin'through* (Cohen, March e Olson, 1972) —, conduzindo ao objectivo único dos ajustamentos mútuos das partes em interação (Lindblom, 1959, 1968). Idas da administração ao “terreno” para consultar atores, conseguir acordos, forjar avanços, sujeitar-se a recuos, assumir decisões e indecisões, tornam-se comuns, mostrando como as funções públicas tendem a cingir-se ao amparo de dinâmicas sociais cuja orientação global lhes escapa. Na realidade, a utilidade do Estado parece aqui dever-se mais ao apoio que presta aos jogos de influência, às redes e poderes nos vários tipos de mercados que à direção, politicamente sufragada, a emprestar à sociedade. Embora mantendo decisões do seu lado, o esforço pelo interesse geral não o poupa a grandes contrariedades, dado o desfasamento entre as suas funções de representação política e a “performance” das trocas e negociações funcionais dos interesses¹³⁰. Negociações formais e informais, previsíveis ou caóticas, com os grupos e interesses que a complexidade social multiplica, caracterizam o essencial deste modelo, que obriga o Estado a atuar de forma mais complacente com os interesses e poderes organizados. A ver bem, a presença destes no próprio interior da administração, onde tantas vezes se formam ou colhem lealdades, deu-lhes um autêntico poder de veto nas políticas públicas. Obrigando a autoridade pública a ceder-lhes funções governativas, ou torná-los mentores de muitas políticas, isso fará com que

¹³⁰ Como diz a noção de *generalized political Exchange* (Bernard Marin), a acção pública só é possível implicando os grupos socioeconómicos organizados nas transações políticas, pela interdependência funcional dos atores, públicos e privados, e a dispersão dos recursos (materiais, organizacionais, simbólicos) necessários à mesma.

determinem partes crescentes dos conteúdos, procedimentos e efeitos sociais destas¹³¹. Nos antípodas estará um Estado e uma administração pública cujos vícios, rotinas, hierarquias, como foi dito, são responsabilizados pela generalidade dos impasses e atrasos.

Da reabilitação do social... e do território

O que temos em curso, noutro ponto de vista, pode também ser o corolário dessa reinvenção do “social”, de que fala Donzelot (1994), caracterizada pela subtração das forças sociais às hierarquias, aos autoritarismos, centralismos e tecnocracias do aparelho estatal. O Estado, ainda muito assente em doutrinas, dogmas, reflexos saídos dos programas revolucionários (republicanos, socialistas), terá visto medrar, à sua volta, nas últimas décadas, um universo híbrido, resultante da intersecção do mundo da política com o da sociedade “civil”. Esta, partindo da defesa, tantas vezes egoísta, de direitos individuais e dos sistemas de gratificação e bonificação do Estado-Providência, vai estender a lógica da negociação a todos os domínios, matérias, meandros da vida coletiva. Novo e obrigatório princípio, a negociação dilui a dicotomia entre o imaginário da política moderna e o mundo da sociedade civil/mercantil. Numa moral “intermédia”, movida por mais autonomia e implicação de todos no futuro, faz-se dos procedimentos do social, assinala Donzelot, os únicos capazes de tornar governáveis as sociedades democráticas.¹³²

Entre o Estado e os indivíduos erguer-se-á então um imenso tecido, pouco a pouco institucionalizado, de encontros, trocas, interações, formais e informais, incarnadas por parceiros sociais e locais. Em resposta aos desejos da esquerda, crente numa sociabilidade mais livre — espontânea, voluntária, emancipatória nas suas traduções de democracia participativa —, como aos anseios do reformismo liberal, defensor da organização mais “local” do debate e confronto entre forças sociais (lá onde estas se pensarão, de forma responsável, como parceiros fiáveis, não como adversários irreduzíveis), procura-se a difusão de reais *princípios de implicação*. Em concreto, a partir das temáticas sociais ou do desenvolvimento local/regional, todos procuram soluções próprias, fora da dependência da autoridade centralizada.

¹³¹Dispositivos de controlo e disciplina, cálculo e medida, avaliação e codificação da “governamentalidade” (Foucault) tornam-se comuns.

¹³² Sem deixar espaço para a afirmação de qualquer ordem, natural ou histórica, da organização humana, nem sentido último de evolução meta-social.

Terão sido, efectivamente, as sensibilidades regionalistas, ecologistas e associativas, desconfiadas das soluções uniformizadoras dos aparelhos administrativos, quem, nos anos setenta, iniciou as mudanças nas regras do jogo. Este densificou-se depois com a afirmação das singularidades e das diferenças, da autonomia e implicação dos indivíduos nos problemas de cada contexto ou circunstância. Relativizando as tutelas administrativas, empresariais ou sindicais centralizadas, a sociedade ter-se-á dado à reapropriação relativa da sua historicidade. Visível, desde logo, nas modalidades de ordenamento do território, que optaram por deixar o planeamento central em favor de práticas de mobilização e animação da vida económica e social local. Nessa ótica, ter-se-á abandonado as abordagens mais formais ou institucionais dos problemas, que o direito constitucional e a tradição jurídico-administrativa napoleónica, de países como a França e Portugal, representam. Eivadas de cultura jurídica, potenciadoras de brutais efeitos burocráticos, estas implicam formas mecânicas e uniformizadoras de ação, quando o pretendido passa agora pela apreensão diferenciada, adaptada, territorializada dos problemas.

À erosão da autoridade do Estado e sua moldagem aos agentes da economia e dos territórios corresponderão formas mais equilibradas e pragmáticas de interação, processadas entre diversos níveis e lugares de poder. Nas configurações multipolares em apreço, o Estado entrará como parte “igual” às outras, ajustando o “mítico” interesse geral aos interesses colectivos “possíveis” (Duran, 1999: 25). Os quais podem ser os do “interesse geral local”, desde que se veja o “local” como o conjunto das redes estruturadas à volta de temáticas que têm sentido localmente (Rangeon, 2005: 48). Tais redes e temáticas vieram conferir uma natureza mais estratégica às políticas territoriais, a começar pelos grandes planos do ordenamento espacial. Feito com recurso a um leque diversificado de atores, de todos os níveis administrativos (central, regional, local), mas também da área empresarial, organizações do terceiro setor e população em geral, o novo ordenamento do território procederá à “gestão proactiva de processos de mobilização de actores, coordenação de políticas, ponderação de interesses contraditórios, busca de consensos e estabelecimento de compromissos” (Ferrão, 2010: 20), preconizando abordagens “pós-positivistas na conceção e avaliação das políticas públicas”. Trata-se da substituição do contestado paradigma “técnico-racional, administrativo e positivista” por abordagens mais processuais, participadas e construtivistas (Ferrão, op. cit.), nas quais se inscrevem, seguindo Donzelot, as perspetivas de esquerda, de democracia deliberativa e participativa, proponentes dum Estado mais

participado e relacional, capaz de integrar distintas formas de governação, a par das perspetivas “reformistas”, de natureza liberal ou neoliberal, empenhadas na responsabilização e autonomia de atores privados e locais na condução da ação pública.

Nesta abordagem, as prerrogativas estatais de coerção, planificação, integração normativa dos interesses sociais estarão desatualizadas. A realidade socioeconómica o ditará, obrigando o aparelho público a prescindir de dirigir sozinho a vida social e a inserir-se nas “redes” emergentes da sociedade civil. Porque as restrições financeiras e técnicas forçam o Estado a demandar parceiros, mesmo ocasionais, para o cofinanciamento e a cogestão de projetos, este terá de aceitar que a tais parceiros sejam incompreensíveis os privilégios jurídico-constitucionais da ação pública. Parecendo-lhes mais importante, designadamente, o conteúdo dos acordos e contratos a celebrar. Nessa contratualização, os governos são forçados a negociações, formais e informais, desejadas ou não, com grupos de estatuto distinto, e em vez de políticas governamentais ter-se-á modos de governança, engrenagens organizacionais que articulam regras de mercado e princípios éticos, redes e instituições, objetivos privados e interesses coletivos, regulação pública e individualismos, interesses mercantis e ações comunitárias. No limite, tudo se encaminhará para jogos onde as lógicas económicas, sociais e políticas globais participam de forma complexa, com diversas escalas e formas de institucionalização.

Capítulo 3 – ESPAÇO, IDENTIDADES E ‘GOVERNANÇA’ TERRITORIAL

“Este é um livro sobre o espaço, a linguagem e a morte”
Michel Foucault, *La naissance de la clinique*

3.1. *Governance* instrumental vs *Governance* territorial

A concetualização exposta nos anteriores capítulos acaba por remeter, como muitas vezes se verifica, para formas redutoras de pensamento. Por um lado, presume-se que o ascendente do centro sobre a periferia é inescapável, por razões históricas, funcionais e morais. Mais pormenorizadamente, a dominação central pode ser vista de forma positiva, ou então negativa (caso do marxismo e da economia regional dos anos setenta), mas em qualquer caso refletirá sempre o impulso centrípeto do centro sobre os territórios periféricos. Trata-se aqui, na maior parte das vezes, da definição “canónica” das etapas e requisitos da modernização, ligada a processos tidos por universais, na lógica “desenvolvimentista”, estrutural e funcionalista que omite dimensões sociológicas fundamentais. Os estudos inspirados neste tipo de visão acabam por empenhar-se mais na construção de categorias e grelhas abstratas de classificação dos fenómenos, aplicáveis universalmente,¹³³ do que em oferecer metodologias apropriadas a cada realidade concreta.¹³⁴

Por outro lado, no caso das premissas gerais da *Governance* também há, entre outros aspetos, uma certa visão do “fim dos territórios” e da variabilidade geoeconómica, inerente à “aldeia global” criada pelas tecnologias de informação e as empresas mundiais. A imposição de um modelo único de produção e distribuição, a partir de “cima”, torna, nesta visão, inevitável a conformidade a parâmetros universais. Sobre as forças persistentes na variedade

¹³³ É o caso das tipologias onde os sistemas políticos são classificados de acordo com valores, comportamentos e práticas designados por “cultura política”, mas sempre a partir do modo como se aproximam ou afastam do modelo funcional tido por universal.

¹³⁴ Já nos anos noventa, tais axiomas seriam retomados por Fukuyama, convencido da “homogeneização cada vez maior de todas as sociedades humanas, quaisquer que sejam as suas origens históricas ou heranças culturais”. Para Fukuyama, “todos os países em fase de modernização económica se tornarão cada vez mais parecidos entre si: têm de conseguir a unidade nacional com base num Estado centralizado, urbanizar, substituir as formas tradicionais de organização social, como a tribo, a seita e a família, por formas economicamente racionais, baseadas na funcionalidade e eficiência, e promover a educação universal dos seus cidadãos. Semelhantes sociedades estão cada vez mais interligadas através de mercados globais e do alargamento de uma cultura universal de consumo. Além de que a lógica da ciência natural moderna parece determinar uma evolução universal em direção ao capitalismo” (1992: 14-16).

dos modos de produzir, abater-se-ão as “dinâmicas de convergência resultantes das mudanças estruturais da economia mundial” (Strange, 1996b: 254). Em termos dos espaços e escalas do funcionamento socioeconômico, tudo passará a ser hierárquico e previsível, os níveis inferiores, local e regional, derivando dos níveis superiores, o global, onde a dominação dos fatores móveis é consagrada. Na esteira de autores como Castells (1998), os fluxos financeiros e tecnológicos globais dissolverão a geografia tradicional, criando novas interdependências e fortes assimetrias. A “seletividade” com que os diferentes espaços participam nas trocas globais fará deles vencedores ou vencidos, num quadro, afirma Reis, (2002: 1-2), onde

“a dependência face ao que é dotado de mobilidade e de capacidade de hierarquização sistêmica tornar-se-ia geral, visto que estas são as qualidades dos agentes que têm poder de comando principal, os quais agem num plano a-territorial. O mundo estruturar-se-ia predominantemente a partir de relações de heteronomia. A convergência entre nações é, nestes termos, a regra. Quer as estruturas de produção, quer as relações entre economia, sociedade, política e Estado são influenciadas decisivamente pela concorrência, pelo determinismo tecnológico, pela mobilidade do capital, pela difusão das práticas vitoriosas, pela ‘imitação’”.

Tais concepções, focadas no ímpeto “homogeneizador” da modernização, entretanto associada às forças globais, encaram os territórios como meros sustentáculos para a expressão do sistema globalizado. Sem cuidar de especificidades de índole espacial (“resíduos” do pré-global), a lógica global abater-se-á sobre sociedades incapazes de oferecer alternativas. Empresas e regiões, obrigadas a permanente concorrência no plano global, remetem para uma “sociedade em rede”, unificada pela malha tecnológica, de onde se desprendem os fluxos universais da competição. A globalização, fenómeno descendente, abarcará integralmente a realidade — “os diferentes espaços são apenas tidos em conta pelo papel que têm num sistema cuja lógica lhes é imposta” (Crevoisier, 1998: 34).

A perspectiva que aqui seguimos, pelo contrário, considera que as propriedades dinâmicas e flexíveis solicitadas agora aos sistemas de decisão coletiva podem ser encontradas na maneira como muitos territórios se organizam, pelo menos desde os anos setenta, nas suas modalidades próprias, para responder a várias circunstâncias, em especial as económicas. Falar das potencialidades das mobilizações em rede é evocar essa forma de racionalidade que conjuga meios públicos e privados, agregações multifacetadas de atores,

vias formais e informais, recenseada precisamente a nível local (Pierre e Peters, 2005).¹³⁵ A autonomia (relativa) do “local” e dos seus sistemas de ação, o poder das redes autóctones, a fraqueza da razão jurídica e da autoridade formal perante a racionalidade pragmática da vida no “terreno” mostraram, na realidade, há muito, que na estruturação económica e política dos territórios (Amaro, 1991; Reis, 1992; Ruivo, 2000) a informalidade, os arranjos reticulares, as dinâmicas sociais, os valores culturais são vetor de atravessamento e superação de fronteiras (institucionais, organizacionais, pessoais), para se chegar melhor a certos objetivos. Aliás, não só o rendimento das instituições e da ação públicas em muitas regiões se explica por fenómenos de liderança e cultura política local, tributários de longas temporalidades de “capital social” (Putnam, 1993), como foi a partir das regiões e cidades que se tomou consciência das mudanças que a globalização e o capitalismo “flexível”¹³⁶ opunham ao planeamento e à gestão centralizada do desenvolvimento. Ao lado da perceção de que os fatores “extraeconómicos” (políticos, institucionais, geográficos, culturais) são cruciais para os diferentes tipos de competitividade (financeira, industrial, terciária), entendeu-se que o combate às crises económicas e políticas teria de passar pela delegação de competências do Estado para outras escalas de governação (inferiores e superiores, regionais e europeias) — aquilo a que Brenner (2004) virá a chamar o *rescaling* dos novos *State spaces*. O sucesso de muitas regiões e países parecia depender das suas redes dirigentes, das propriedades adaptativas das suas instituições, ao lado dos recursos tecnológicos, infraestruturas, meios financeiros e trabalho especializado postos ao serviço do desenvolvimento. Das capacidades de organização, aprendizagem coletiva e cooperação estratégica em diversas regiões, cidades e metrópoles vinha a melhor alternativa às intervenções do Estado, sempre à distância e estandardizadas, para afrontar a crise económica e seus efeitos sociais. Nesta linha, os

¹³⁵ Até em países onde o Estado é muito forte, como a França, e nos períodos de maior centralização, se vê que foi sempre grande a margem dos atores locais para intervir, com as suas lógicas, códigos, práticas e interesses, no destino da regulação central e das políticas públicas nacionais. A sociologia das organizações mostrou o jogo relacional entre centro e periferia, agentes do Estado e notáveis locais, que por meio das necessidades, conveniências e cumplicidades de vária ordem entre ambos cria um mecanismo de “regulação cruzada” na intervenção territorial do centro, incapaz de cumprir as suas políticas e a integração política nacional sem se abrir aos “poderes periféricos” (Grémion, 1976; Ruivo, 2000).

¹³⁶ As teorias neomarxistas e regulacionistas falam, a partir dos anos setenta, de sistemas produtivos de “especialização flexível”, destacando a versatilidade e adaptabilidade de certas economias locais a mercados internacionais exigentes e voláteis. A especialização “flexível” (Piore e Sabel, 1984) do pós-fordismo, reportando-se a redes de pequenas empresas integradas e especializadas em locais onde a proximidade entre produtores e colaboradores é fator de performance (reduzindo custos de transação e facilitando a partilha dos riscos), terá possibilitado uma boa adaptação às transformações tecnológicas e à diversificação da procura.

territórios infranacionais são níveis, opcionais ou complementares, de regulação de interesses, formação grupos, renascimento das instituições, pois “o jogo das recomposições entre Estado, mercado e sociedade civil, que se traduz nomeadamente pela indefinição das fronteiras e a extensão da lógica do mercado, incluindo à esfera pública, conduz a uma procura de organização política e social em outros níveis além do nacional, nomeadamente em certos territórios”(Le Galès, 1998: 231).¹³⁷ Paradoxalmente, os avanços no mercado poderão incentivar ao retorno ou à reestruturação da política em determinadas cidades e regiões, designadamente europeias.

3.2. Global, local e as geografias no mundo

*The more universal the economy, the more tribal we
act*
John Naisbitt¹³⁸

No campo político, que mais nos interessa, um leque vasto de mudanças ocorre também, pondo em tensão as linhas de interpretação mais “homogeneizantes” ou “diferenciadoras”. Desde logo, já aqui salientámos, assistimos ao abalo provocado pela multiplicação dos atores que não só deixam de guiar-se pela tradição como subvertem, pela indiferença e hostilidade, a preeminência da política, do Estado, das instituições e das normas herdadas de convivência democrática.¹³⁹ Em causa estarão as grandes linhas de organização das sociedades, cada vez mais traçadas fora da linguagem e molduras político-constitucionais. Como descreveu Donzelot (1994: 180-181), “em termos de crise, o que vemos é que se trata hoje de uma crise da política, das suas divisões ideológicas fora de prazo, dos seus dogmas e linguagem desfasados das formas de um social cada vez mais necessariamente autónomo”. Recorrentemente, a crise da política é apresentada como o falhanço daquilo que o Estado e as instituições deviam proporcionar, da segurança pessoal à justiça social. Surgindo como “crise do Estado-Providência”, nos planos fiscal, de eficácia e cultural (Rosanvallon, 1985), essa crise reporta à desregulamentação dos mercados financeiros e dos investimentos, às privatizações e reestruturações empresariais, que produzindo fenómenos de desemprego e exclusão para além do que a escassez orçamental

¹³⁷ Os avanços do mercado levarão, paradoxalmente “a uma forma de regresso do político ou pelo menos de reestruturação do político em certas cidades e regiões europeias”.

¹³⁸ Cit. por Henrique Monjardino Brito do Rio, “Economia: subterrânea, informal, oficiosa e paralela”, *Diário Económico*, digital, 2 de Abril de 2004.

¹³⁹ Como falámos com primeiro capítulo.

dos Estados permite afrontar desacredita os compromissos assumidos, politicamente, na esfera pública. Sinais de desconfiança no sistema político sucedem-se. Manifestações de revolta face à impotência dos aparelhos públicos questionam a razão de ser do Estado democrático. Sistemas representativos de longa data perdem eficácia, levando os cidadãos a desinteressar-se das atividades “dirigidas pelas elites”, por troca com a adesão a atividades “desafiadoras das elites” (Inglehart, 1993; Freire, 2015) — nessa anuência fácil ao protesto que a maior competência cultural dos indivíduos estimula (Freire, 2015).

Preocupados com a autonomia individual, a identidade cultural, a qualidade de vida, a igualdade entre sexos, raças e comunidades, o ambiente e a paz (as chamadas temáticas “pós-materialistas”), novos programas reivindicativos sobrepõem-se à luta de classes na agenda protestatória, dando a ver movimentos com repertórios de ação inabituais. Menos tutelados por “metanarrativas”, neles a dicotomia esquerda/direita deixa de cobrir as agendas e os debates, acelerando o “degelo das clivagens político-ideológicas” (Costa *et al.*, 2014; Estanque e Fonseca, 2014; Estanque, 2014).¹⁴⁰ E se boa parte destes conteúdos se deve ao fim da Guerra-fria, responsável pela desagregação do paradigma subjacente às ordens políticas nacionais, as transformações económicas não deixam de ter um profundo alcance. Na prática, descentrando a antinomia proprietários-trabalhadores, e seu modelo conflitual,¹⁴¹ abrem espaço para que uma conflituosidade difusa, antes contida, assome do interior das sociedades. Com temáticas e formas de intervenção que escapam aos princípios herdados do combate político, a resistência contrahegemónica faz o caminho “de baixo para cima” nos sistemas sociais (Santos, 2006), furtando-se aos modos instituídos para a sua canalização. Entre outras coisas, traduz o recuo das instâncias de socialização tradicionais, o fim dos modos de estratificação conhecidos, bem como a desacreditação do sistema político-

¹⁴⁰ Entre as múltiplas abordagens do fenómeno, veja-se René Rémond (1994), particularmente “Que sont devenus droite et gauche?” (11-54) e “Un échiquier politique transformé” (55-87). Levando ao extremo as implicações de tais mudanças, Ghéhen (1993) enuncia o “fim da democracia”, na sequência do processo de desagregação da nação e da política tal como aprendemos a vivê-las após 1789. No campo do pensamento político, ver Kymlica (2003).

¹⁴¹A desmobilização sindical dos trabalhadores, a partir dos anos oitenta, traduz as dificuldades da acção corporativa e dos parâmetros contratuais globais para continuarem a dirigir o mundo do trabalho (Touraine, 1970). A tendência será para que o movimento operário perca o estatuto de “sal da terra” (Wieviorka, 1994: 222) — “l’époque est revolve où ses luttes, adossées éventuellement sur de fortes communautés ouvrières, prenaient en charge non seulement les intérêts limités d’un groupe social, mais aussi l’ensemble des orientations les plus générales de la vie collective, le progrès, la façon dont était pilotée l’industrie, le développement ; l’époque n’est plus où la référence au mouvement ouvrier servait d’horizon à toutes sortes d’acteurs, même très éloignés des usines, aux étudiants, aux associations de quartier, etc. ”

institucional neles fundados. Em certa medida, tal cenário é o da “sécession du peuple” (Maffesoli), que o abstencionismo eleitoral, a distância face aos políticos e a fraca militância partidária e sindical testemunham.

Em vários países, numa coincidência notável dos modos de expressão, a ação coletiva desagua no “militantismo da desobediência” (Reynié, 2003), com grupos, “geralmente muito minoritários, organizados em associações, movimentos, sindicatos e partidos políticos, a defenderem ou promoverem causas muito diversas e em nome de princípios igualmente diferentes, no limite contraditórios entre si” (*ibidem*: 51). Isso coloca aos poderes públicos desafios dramáticos, tanto mais quanto “a desobediência relança a conflitualidade, mas atuando ‘sobre’ a convenção democrática, mais do que no interior desta, ao contrário da ação coletiva convencional” (Reynié, *idem*: 58). Tamanho potencial disruptivo inquirará, a jusante, a validade do contrato democrático, que parece depender agora do reconhecimento “de um direito de veto, permanente, inalienável e individual, capaz de se estender a cada ato de governo (Reynié, *ibidem*: 61). Poderes públicos, partidos políticos e organizações profissionais conhecem, neste movimento, perdas de legitimidade notórias. Porque a ação coletiva escapa ao padrão organizativo habitual, um leque variado de entidades, protagonistas e temáticas irrompe na mediação entre público e privado, Estado e indivíduo¹⁴², dando a ver novos modos de constituição dos grupos e seu posicionamento na sociedade.

Regiões e metrópoles: a nova “institucionalização” do económico e do social

Aparentemente, o funcionalismo evolucionista da modernização, e sua tradução política, estará esgotado, conduzindo a teoria social, entre outras coisas, às teorias de “médio alcance”, para melhor “descer” à realidade, em alternativa às concepções estruturais do funcionamento social. Das abordagens emergentes o que se requer é abertura ao carácter mais individual, contextual ou fragmentário dos fenómenos, permitindo flexibilidade analítica num cenário de crise conjugada das formas de regulação tradicionais e respetivas ideologias. Quando a “desorganização” capitalista e a fragmentação das classes sociais, o declínio das

¹⁴² Dos padrões associativos emergentes resulta, entre outros aspetos, uma menor pertinência da polarização esquerda-direita na análise política. Mas também dos dualismos natureza/cultura, Estado/sociedade civil, formal e informal, público e privado, rural e urbano, no pensamento social (Santos, 1990), ou das oposições indivíduo/sociedade, ação/estrutura, interesses/normas (valores) na sociologia (Giddens, 1989).

territorialidades modernas e o nomadismo dos atores, a descrença nas doutrinas políticas e a precarização das obediências institucionais põe em cheque as velhas premissas do Estado, da sociedade e economia nacionais, o que se busca é, realmente, nova aparelhagem conceitual. A qual deverá explicitar a dissolução das pertenças tradicionais dos indivíduos e a maneira como buscam novos referentes identitários, onde eles possam ser recompostos. Se à nação e à classe foi subtraído interesse teórico, aos modelos (republicano, socialista, liberal) de integração sociopolítica correspondentes foi diagnosticada perda de relevância. Donde, é preciso avaliar, na justa medida, as forças emergentes, chamem-se elas indivíduo, sociedade civil, redes, culturas, territórios ou identidades. Porque estas, nas suas formas de expressão, tensão e normalização, são complexas, requerem instrumentos de percepção que expressem a sintomatologia da crise, mas não se fechem às modalidades adotadas na sociedade para a sua superação.

Veja-se, para o nosso caso, os contributos da *governance*, que da mais “instrumental”, ou “exógena”, debatida no capítulo anterior, vai, nota Alistair Cole (2013), até à governança endógena. A primeira é a dos caminhos da “nova gestão pública” (*new public management*), investida por Estados em osmose com as redes funcionais dos mercados. A segunda, a governança identitária, de cariz urbano, metropolitano ou regional, fundada na descentralização de cada país, e que particularmente nos interessa. Para a tratar, tem de levar-se em conta os elementos culturais e políticos observáveis no contexto, histórico e espacial, das regiões e cidades, decisivos para a legitimação, ambições e projetos das instituições, redes e lideranças nelas existentes. Nesta vertente, mais político-cultural, da *governance*, a dimensão endógena das opções de desenvolvimento e as políticas públicas em contexto local e regional são fundamentais.

Na verdade, o horizonte de tão amplo debate obriga a recuar até à década de oitenta, no século passado, quando se dá o abandono dos compromissos keynesiano-fordistas, que faziam dos territórios locais/regionais recetores privilegiados de recursos distribuídos pelo Estado, segundo critérios de necessidade¹⁴³, e a sua substituição pela noção da “competitividade” territorial, que confere aos poderes descentralizados maiores responsabilidades na dinamização socioeconómica dos seus espaços. Face à concorrência entre territórios, as preocupações de atratividade, nacional e internacional, vão estar na

¹⁴³ Procurava-se espaços nacionais homogêneos e estáveis.

primeira linha das estratégias municipais e regionais. O pressuposto é o de que os problemas de cada território não se devem apenas à escassez de recursos herdados, que o Estado tratava de colmatar, mas à dificuldade de mobilização de meios próprios: “é ao nível regional que residem as capacidades (ou, inversamente, os bloqueios) que vão ser decisivas” (Aydalot, *apud* Crevoisier, 1998: 36). De maneira a suplantar a incerteza criada pela rarefação do apoio estatal, pontificando no competitivo “mercado dos lugares”, acha-se então que cada cidade ou região deve reunir recursos que proporcionem estabilidade às empresas e bem-estar às classes dinâmicas da população. Uma vez que a crise do programa keynesiano restringe a intervenção estatal, impedindo os governos de continuar a assegurar os níveis de emprego nas várias regiões, os territórios encontram-se mais desamparados, dependentes de inserção favorável nos mercados globais.¹⁴⁴ Esta passa por aspetos como a qualidade das instituições (locais, regionais), o prestígio de escolas e universidades, a internacionalização das agências e organismos de desenvolvimento.

Genericamente, na ausência dos mecanismos corretores das assimetrias veiculados pelas políticas centrais de ordenamento e gestão territorial (inerentes à visão planificadora do espaço e keynesiana da economia), imperam as regras da globalização económica. Assente na inovação e no conhecimento, esta expande à escala global a axiomática da competição, destinada a moldar o horizonte de cidades e regiões pelas necessidades da concorrência interterritorial. A cada espaço se exige postura favorável ao progresso social e económico, agora decidido nos termos do “capitalismo desorganizado”. Em conformidade, formas mais autónomas de organização infranacional são solicitadas. E ao lado das melhores soluções (o “ótimo” institucional”) para os desafios económicos, a versatilidade e criatividade que as cidades e regiões possam acolher é crucial. Enquanto formato renovado das escolhas e suportes do desenvolvimento, é, em suma, aos quadros de proximidade que vão ser solicitados os arranjos socioinstitucionais propícios a tirar de cada ciclo económico o melhor proveito. Plataforma das interações quotidianas, neles se inquire a riqueza das *convenções* e

¹⁴⁴ O tempo em que o Estado, negociando com os grupos industriais, orientava os empregos para as zonas em dificuldade, equilibrando o território, diz Veltz (2002: 10), findou: “a crise passou por aí. E o crescimento que retomou, difuso e principalmente à base de empregos do terciário, não oferece a mesma “prise” às políticas públicas”.

a força das instituições, públicas ou privadas, que a par das redes de atores mais ou menos autóctones serão a chave do sucesso económico no seio dos fluxos globais¹⁴⁵.

Subjacente está a ideia de que os espaços, territórios ou regiões, sob certas condições, conseguirão mobilizar, com alguma autonomia, recursos de índole diversa, cumprindo no global uma “integração diferenciadora” (Santos, Reis e Marques, 1986). Porque o espaço é “plural, composto de territórios que são outros espaços de vida para os grupos que devem e podem organizar o seu próprio desenvolvimento” (Pecqueur, *apud* Reis, 1992: 74), a economia, apesar de globalizada, continuará a apoiar-se em especificidades territoriais, mais do que em qualquer determinismo global, produtor de modelos únicos¹⁴⁶. A tensão entre a empresa burocratizada, com a sua associação à matriz internacional das regras da gestão¹⁴⁷, e o desenvolvimento pouco planeado e imprevisível de conhecimentos ligados a contextos de vida específicos, diz Storper (1997: 191), não obsta a que “the leading edges of contemporary economic development are in many ways highly dependent on these historically evolved and geographically differentiated phenomena”. Por todo o lado, mantém Storper, “grupos locais de pessoas (no duplo sentido organizacional e geográfico do local) diferenciam constantemente as suas práticas e relações, ao mesmo tempo que levadas de estandardização burocrática se abatem sobre elas vindas das escolas de gestão e dos centros de controlo do mundo” (Storper, 1997: 239).¹⁴⁸

As realidades geográficas são, neste entendimento, “uma via de duplo sentido entre a localização e a difusão, não uma via rápida para a dispersão”. Dado o “encontro complexo entre novos tipos de fluxos globais e novos tipos de economias territoriais”, os fluxos não vão

¹⁴⁵ Da conjugação de fatores culturais e institucionais, de memória coletiva e regulações políticas, que explicam os desempenhos a nível territorial, nasceram apreciações que encaram os territórios, por exemplo, como espaços de intermediação de múltiplas trajetórias, alimentando-se “de múltiplos genes que permitirão ou não uma certa dinâmica, uma coesão, uma tomada de consciência e de poder” (Lacour, 1996: 35).

¹⁴⁶ A globalização e os sistemas de produção territoriais não têm de se contrapor, é possível complementarem-se. Como refere Crevoisier (1998: 39), “dans ce paradigme, la territorialisation des dynamiques économiques ne s’oppose pas à la mondialisation. Elle en constitue au contraire l’autre face : ce qu’est mondialisé, c’est un environnement qui ouvre une latitude nouvelle pour des systèmes de production territoriaux. Au contraire de l’uniformisation des espaces et de leur intégration dans un système que leur impose sa logique, on insiste dans cette approche sur la recréation de la diversité et la concurrence entre régions. Les territoires ne sont plus simplement ‘produits’ par des dynamiques économiques, ils deviennent eux-mêmes des éléments structurants de l’économie avec leur diversité et leurs multiples dimensions”.

¹⁴⁷ Modalidades de financiamento, práticas contabilísticas e jurídicas, modelos culturais de gestão, altamente normalizados a nível global.

¹⁴⁸ Nas empresas, segue-se a linguagem global da gestão, “meta modelo” reproduzido através dos continentes; mas também a tentativa de preservar a cultura própria da empresa, enquanto “form of asset specificity to the workings of the corporate bureaucracy” (Storper, *idem*).

dominar sem reservas o mundo.¹⁴⁹ Contra as propostas que não vêm no “local” senão um resíduo passivo das forças globais assevera-se que “a mundialização coexiste com o renascimento do que podemos chamar ‘economias-território’, cuja competitividade repousa largamente em formas de cooperação e capacidades de aprendizagem muito específicas. Mesmo as redes económicas mais vastas e desligadas dos territórios só subsistirão “através de múltiplas formas de mobilidade, mas também de aderências espaciais particulares” (Veltz, 2000 : 16).

Neste sentido, a economia mundial põe em concorrência não apenas produtos, mas modos de organização da sociedade e sistemas sociais (Pecqueur, 2000). À geografia dos custos e dos *stocks* de fatores sucede a das organizações e da qualidade das instituições (Veltz, 2002: 12). Donde, a haver uma “lei científica do desenvolvimento” é a que incita a “agir sobre as relações inter-organizacionais, a concertação, a cooperação comunitária, a ativação de redes, os partenariados..., em suma, sobre a dinâmica relacional de colaboração entre diferentes atores que, em processo contínuo de aprendizagem, participam na organização do seu território num espírito de progresso e desenvolvimento. A política local e regional de vários países foca-se atualmente neste crucial desafio” (Proulx, 1998: 116/117). Sem embargo das diferenças caso a caso, admite-se que o importante residirá nas propriedades relacionais nos territórios, no funcionamento institucional que permitem, dando a muitos territórios aura de “inteligentes”, capacidades reconhecidas de aprendizagem (Cooke, 1997; Jambes, 2001). Porque as convenções e relações económicas estão ligadas a formas de reflexividade, serão “uma espécie de *ativos* para as organizações que as possuem, ou mesmo para os indivíduos nelas envolvidos. As regiões e as organizações que as têm ganham vantagens porque estas relações e convenções — muito mais do que os *stocks* físicos de capital, o conhecimento especializado ou as infraestruturas — são difíceis, morosas, caras para reproduzir, por vezes impossíveis de imitar. O papel da região não é apenas o de ser lugar de externalidades financeiras, mas — para as regiões com sorte — local de *stocks* importantes de recursos relacionais” (Storper, 1997: 44).

Daí os chamados efeitos de “atmosfera”, associados às “regiões ganhadoras” (Benko, 2000), que ilustram, entre outros aspetos, a coordenação de agentes mediante convenções — variáveis cognitivas e culturais — e instituições, prefigurando a região como solução, não

¹⁴⁹ A metáfora de Castells, da “sociedade em rede”, mostra uma parte do fenómeno, não todo (Storper, *ibidem*: 239).

só para a crise dos sistemas de acumulação, mas também para as identidades, representação e governação nacionais (Amin e Thrift, 1994: 7). Nalguns casos, a pujança económica das regiões e a regulação de interesses a partir das suas metrópoles suplantarão mesmo as performances estatais.¹⁵⁰ E as trajetórias singulares de empresas, cidades, regiões e países na economia global podem ser explicadas porque as estruturas globais dependerão de configurações desenhadas “em, e através de, comunidades territorialmente delimitadas, as quais continuam a representar muito mais do que meras circunstâncias exigidas pelas forças globais. Em termos concretos, metáforas tais como ‘aldeia global’ ou ‘um só mundo’ são complexificadas, talvez mesmo contraditadas, pela presença de aldeias, vilas, distritos, cidades e regiões que continuam a contar a sua própria história em termos de desenvolvimento económico e de distinção cultural ou política” (Amin e Thrift, 1994: 5). Tal como o binómio região-empresa, aplicado a regiões como Silicon Valley ou Baden Württemberg, evoca os novos arquétipos da competitividade¹⁵¹ — enquanto regiões como a Catalunha ou a Lombardia se distinguem porque em Estados onde fazem a diferença —, muitas experiências regionais são elevadas ao estatuto de programas político-científicos. Delas se tira a convicção de que as modalidades de construção e “encastramento” do jogo capitalista na sociedade tendem a descentralizar-se, as economias a organizar-se à escala regional e local, as regulações a um maior equilíbrio entre Estado, mercado e comunidades (Crouch e Streeck, 1996), na certeza de que a boa integração económica dos atores pode fazer-se em níveis que não apenas o nacional.

Redes e Territórios: da economia à política, efeitos de “atmosfera”

O debate económico é o que primeiramente associa redes e territórios. De seguida, este permite à sociologia económica, e suas aplicações (da criminalidade à educação, do território à estratificação e desigualdade, do trabalho e organizações ao lazer, consumo e simbólico), ensaiar uma nova sociologia geral, reaproximando as ciências sociais (Orléan, 2005). Aqui as regiões são relevantes porque dão a esta interdisciplinaridade oportunidade de mobilizar conceitos transversais, como “capital social”, e de defender que a “atmosfera”

¹⁵⁰ Houve até quem visse no Estado o grande fator dos equívocos socioeconómicos (Ohmae, 1995), acusando as burocracias estatais de entravar a prosperidade de cidades e regiões, em vias de se tornarem “cidades-Estado” ou “regiões-Estado”, onde a política está de facto ao serviço da economia.

¹⁵¹ Tentativas da sua reprodução noutros contextos redundaram todavia naquilo que já foi apelidado “silly clone valleys”.

dos territórios, responsável pelas suas várias performances, se mede pela confiança construída historicamente, entre poderes e organizações, nesse meio territorial, tanto explicando o grau de sucesso económico como o “rendimento” institucional das entidades político-administrativas (Putnam, Leonardi e Nanetti, 1993).

Consequentemente, a inquirição das lógicas de governo vai posicionar-se também aos níveis local/regional. Se à regionalização das interdependências económicas corresponde a “regionalização tendencial das interações políticas” (Balme, 1996: 18), é preciso saber se o bom funcionamento das instituições e a qualidade das lideranças políticas são homólogos do espírito empresarial regional. Em apreço estarão elementos de *governance* plasmados nas articulações público/privado, nas configurações onde sector público e interesses privados e associativos chegam, ou não, a entendimentos vertidos em programas de ação, conferidores de estratégia e imagem de marca ao território. Matérias que reportam tanto “à planificação urbana e regional, à organização dos transportes e equipamentos, aos serviços públicos e privados, à formação da mão de obra ou ainda ao marketing territorial” (Benko, op. cit.), como aos *habitus*, convenções e cultura local (Storper e Salais, 1997). Sendo que esse conjunto de aspectos exprime nas regiões “la qualité d’organisation externe aux producteurs (organisation territoriale et globale: système public, infrastructures, services ...), [...] de plus en plus une composante essentielle de leur compétitivité” (Planque, 1998 : 12).

A chamar a atenção para as redes de atores ligados por laços de confiança e projetos comuns — “élément-clé de la structuration en réseau” (Monnoyer e Mayère, 1995: 135) — está o princípio de que a interpessoalidade, as relações informais, a confiança são pedras basilares da eficácia económica e da integração institucional. Como constatara Granovetter, os processos económicos e as instituições nascem de fatores históricos e das relações pessoais cristalizadas que neles ocorrem: para compreender o económico, vá-se ao enraizamento “des relations économiques quotidiennes dans le champ le plus large des institutions sociales et politiques, des normes et des règles tacites dont dépend la reproduction de la collectivité” (Benko, Dunford e Hewley, 1997: 308). Ou seja, tal como para as instituições, é a história e a qualidade dos laços relacionais entre atores que explicam cada caso concreto.

De resto, a grande constatação é a de que o paradigma do desenvolvimento local toma o lugar do planeamento centralizado, enfatizando o desenvolvimento a partir de baixo, as funcionalidades e os recursos endógenos dos territórios, na sua maior ou menor relação

com processos de “urbanização difusa e territorialidade local” (Gama, 1992; Benko e Lipietz, 1994). Os fatores “extraeconómicos” (políticos, institucionais, geográficos, culturais) surgem cruciais para os vários tipos de competitividade (financeira, industrial, terciária), ao passo que o combate às crises económicas e políticas terá de passar pela delegação de competências estatais a outras escalas de governação (inferiores e superiores, regionais e europeias), como já dissemos. Finalmente, o sucesso de regiões e países dependerá das suas redes dirigentes, das propriedades adaptativas das suas instituições, que ao lado dos recursos tecnológicos, infraestruturas, meios financeiros e trabalho especializado explicarão o desenvolvimento na trama global da economia. Das capacidades de organização, aprendizagem coletiva e cooperação em diversas regiões, cidades e metrópoles virá a melhor alternativa às intervenções do Estado para afrontar a crise económica e seus efeitos sociais.

Sem dúvida, a profusão de abordagens pelo “territorial” trouxe múltiplas teorizações do território, que o tornaram problemático e fluído. A própria industrialização difusa e sua inserção em “sistemas produtivos locais” — conforme ilustra a escola italiana dos “distritos industriais” e os estudos portugueses na década de oitenta do século passado (Aglieta e Bender, 1984; Aydalot, 1984; Bagnasco, 1984; Ferrão, 1987; Reis, 1987; Gilly, 1987) — suscita uma pletora riquíssima de hipóteses. Entendido ora como história e cultura enraizadas num espaço, ora como resposta a oportunidades “externas” (no sentido de construído por redes que o ativam em determinado momento, em função de estratégias específicas e pensando em certos interlocutores), o território pode também ser visto como o quadro jurisdicional de uma entidade concreta (os municípios, as regiões administrativas, as comunidades urbanas ou metropolitanas), espaço de articulação funcional de certas lógicas e poderes (bacias de emprego, áreas metropolitanas), simples matéria flutuante, instável, virtual.

Certo é que a “nova economia política” e a sociologia económica mostraram que as economias saíram da crise dos modelos keynesianos apoiadas em fatores institucionais e culturais, de carácter simultaneamente local e nacional, conferindo ao território substância enquanto espaço de decisão e produção, de cultura e mercado, de redes e instituições. Saliendo as múltiplas vias para o desenvolvimento, este vai ser considerado fruto de dinâmicas territorialmente situadas, reveladoras de profunda “dependência contextual” — quer dizer, do contributo das realidades sociais, políticas e culturais vigentes em determinados espaços. No limite, os processos de desenvolvimento inscrevem-se em espaços

cuja dinâmica desponta a partir de características maioritariamente endógenas e partilhadas.¹⁵²

É no quadro dessas alterações do campo económico, e principalmente com o triunfo da globalização neoliberal, que a noção de *Governança* ganha acuidade e expressão. Importa, por isso, retomá-la, imprimindo-lhe uma perspetiva mais processual que substantiva (Ferrão, 2013), mais pluridimensional que unilateral. Com ela casam noções como as de “regime político” e “capacidade política”, apropriadas para perceber como em tempos de individualismo, concorrência (entre pessoas, instituições, territórios), fragmentação social e setorial pode haver lugar para sistemas de atores fornecedores de um carácter multiparticipado, e minimamente coerente, à produção de bens coletivos. Dando direção política a comunidades que de outra forma estariam apenas sujeitas a anónimas decisões governamentais — ou então a configurações locais próximas do ingovernável —, estes funcionamentos ensinam que não é apenas a partir das instituições e do seu controlo que se faz trabalho político útil. Novos sistemas de atores, não raro de formato híbrido (mais ou menos formais, públicos e privados) corporizam maneiras próprias de tratar as questões coletivas¹⁵³. Designadamente, assumindo programas de requalificação urbana, de mobilidade e transportes, cultura e desporto, solidariedade social, reconversão ambiental. Bem entendido, no desenho dos projetos, financiamento e execução das atividades deverão sobressair a convergência do público, do privado e do associativo, as parcerias e vantagens da descentralização, situações onde valores e regras de partilha entre instâncias administrativas (Estado central, autarquias locais) e agentes da sociedade civil (mundo empresarial, associações), instituições e novos atores, serão comuns.

Sob a forma de redes de instituições, de políticos e de técnicos apoiadas em documentos (planificadores, orientadores), iremos desta sorte encontrar, num certo número de cidades, áreas metropolitanas ou regiões, uma nova estruturação das relações de poder. Equipas localmente organizadas passam a liderar projetos e investimentos de monta. As

¹⁵² Neste sentido, a materialização das atividades no espaço, a paisagem económica, pode ser “a primeira das formas de regulação” (Benko e Lipietz, 1994: 247). Mas o território, mais do que isso, será fonte genealógica de processos, nomeadamente de coordenação de atores, que nele encontram vocabulários, lógicas, poderes e utensílios com que prosseguem objetivos e concretizam propósitos (Reis, 2006). Os comportamentos relacionais e as práticas cognitivas que a proximidade desencadeia serão decisivos na génese dos processos. E o território é crucial, não só no comportamento económico, como na “matriz de relações que define a morfologia do poder nas sociedades contemporâneas” (Reis, *idem*: 7).

¹⁵³ Com uma “sociedade civil” mais incluída na disponibilização de bens e serviços às coletividades, por exemplo.

conjugações de agentes, sectores e especializações que as caracterizam equivalem a universos sociopolíticos específicos, em condições de assumir experiências auto conduzidas de modernização territorial. Os espaços em questão ganham em coerência e estratégia, mediante projetos próprios que tendem a ser investidos de capacidade negocial, interna e externa.

Falar de mobilizações em rede, evocando essa forma de racionalidade que conjuga meios públicos e privados, agregações multifacetadas de atores por vias formais e informais, reconduz-nos então para configurações recenseadas precisamente a nível local (Pierre e Peters, 2005)¹⁵⁴. Desde logo, há muito que a autonomia (relativa) do “local” e seus sistemas de ação, o poder das redes autóctones e a fraqueza da razão jurídica, enfim, as cedências da autoridade formal perante a racionalidade pragmática no “terreno”, são considerados traços da estruturação económica e política dos territórios (Amaro, 1991; Reis, 1992; Ruivo, 2000a). Como se descreveu, a informalidade, os arranjos reticulares, as dinâmicas sociais, os valores culturais são vetor de atravessamento e superação de fronteiras (institucionais, organizacionais, pessoais), de modo a chegar-se expeditamente a certos objetivos. De resto, não só o rendimento das instituições e da ação públicas em muitas regiões se explica por fenómenos de liderança e cultura política local, tributários de longas temporalidades de “capital social” (Putnam, 1993), como foi a partir das regiões e cidades que se tomou consciência das mudanças que a globalização e o capitalismo “flexível”¹⁵⁵ opunham ao planeamento e à gestão centralizada do desenvolvimento. Nesta linha, os territórios infranacionais são níveis, opcionais ou complementares, de regulação de interesses, formação grupos, renascimento das instituições. Paradoxalmente, os avanços no mercado poderão incentivar ao retorno ou à reestruturação da política em determinadas cidades e regiões, designadamente europeias. Como escreveu Le Galès, “o jogo das recomposições entre Estado, mercado e sociedade civil, que se traduz nomeadamente pela indefinição das

¹⁵⁴ Até em países onde o Estado é muito forte, como a França, e nos períodos de maior centralização, se vê que foi sempre grande a margem dos atores locais para intervir, com as suas lógicas, códigos, práticas e interesses, no destino da regulação central e das políticas públicas nacionais. A sociologia das organizações mostrou o jogo relacional entre centro e periferia, agentes do Estado e notáveis locais, que por meio das necessidades, conveniências e cumplicidades de vária ordem entre ambos cria um mecanismo de “regulação cruzada” na intervenção territorial do centro, incapaz de cumprir as suas políticas e a integração política nacional sem se abrir aos “poderes periféricos” (Grémion, 1977; Ruivo, 2000a).

¹⁵⁵ O ajustamento à sensibilidade de mercados segmentados e movediços, a criação de produtos inovadores, será apanágio das redes de PME’s em regiões com metrópoles que oferecem serviços, informações e investigação tecnológica de forma célere, ou então de “distritos industriais” propícios à competitividade e inovação, em torno de comunidades com determinados princípios de organização social (Scott, 1988).

fronteiras e a extensão da lógica do mercado, incluindo à esfera pública, conduz a uma procura de organização política e social em outros níveis além do nacional, nomeadamente em certos territórios” (1998: 231)¹⁵⁶.

3.3. Para uma sociologia da governança local

A sociologia política, por tudo isto, como já anteriormente postulámos (Francisco, 2007), tem dado grande importância aos formatos da ação coletiva nos territórios. A eles aplica as noções de “troca política” (Négrier e Jouve, 1998), liderança (Smith e Sorbets, 2003), cultura política (Cefaï, 2001). Já há muito, de resto, que trata das “estruturas do poder” (Hunter, 1953), das “coligações de crescimento” (Logan e Molotch, 1987), do “pós-fordismo” (Harvey, 1992; Jessop, 1994) e da “reestruturação do Estado” (Pickvance e Préteicelle, 1995) nas cidades, na tradição de estudos locais de pendor neomarxista. Agora, todavia, debruça-se sobre os “regimes urbanos” (Stone, 1989) e os partenariados público-privados (Lorrain, 1995), o planeamento e gestão “estratégicos” (Padioleau e Demesteere, 1992; Healey *et al.*, 1997; Bouinot e Bermills, 1995), os “projetos” (Ingallina, 2001; Pinson, 2005), as redes de atores (Novarina, 1997), enfim, as formas genéricas de *governance* (Harding, 1993; Jouve e Lefèvre, 1996; Stoker, 1999; Leresche, 2001), entre outros tópicos relativos à renovada dinâmica dos contextos urbanos. Mais aprofundadamente, referem-se os “atores coletivos” e o jogo das identidades, interesses e organizações nos territórios, de onde se extraem novas arquiteturas para o bem comum (Ascher e Godard, 1999), em vias de renascer como “construção territorial” (Lascoumes e Le Bouhris, 1998).

Apesar das diferenças, um fio de coerência liga estas noções. Vejamos a de “regime urbano”. Forjada a pensar nas práticas de cooperação que juntam, em certas cidades¹⁵⁷, atores da economia e da política, do associativismo cultural e do mundo universitário, remete para a possibilidade da coerência e governabilidade nesses universos complexos e fragmentados que são as metrópoles. Aquilo que se evoca é a ação coletiva, convertida em “capacidade de governo”, no território, tendo em mente os arranjos, o mais das vezes informais, que levam atores que muita coisa separa a negociar e formular objetivos comuns, em ordem aos quais disponibilizam os recursos complementares que possuem. A ideia é a de

¹⁵⁶ Os avanços do mercado levarão, paradoxalmente “a uma forma de regresso do político ou pelo menos de reestruturação do político em certas cidades e regiões europeias”.

¹⁵⁷ O caso de Atlanta, descrito nos trabalhos de Clarence Stone, é exemplar.

que nos espaços urbanos se podem formar coligações de atores diferenciados, em lógicas de ação que dão a cada cidade capacidade política e alguma autonomia governativa. Por cima de clivagens institucionais, setoriais ou pessoais, sistemas de cooperação e confiança articularão parceiros muito diferentes. E se a cooperação e a lealdade, fenómenos longe de ser automáticos, têm de deixar que cada um tire benefícios materiais e de curto prazo do “jogo” político, não deixam de remeter para processos longos de construção e aprendizagem das modalidades de ação mais desejáveis. Tipicamente, os problemas coletivos podem ser agora tratados com normas, linguagens, procedimentos partilhados, mediante uma cultura de aproximação, ou compromisso, entre diferentes segmentos das forças locais. Os projetos urbanos, em especial, erigidos em objetivo unificador, constituem impulso fundamental¹⁵⁸. E ilustram a utilização que se faz hoje da noção de “projeto”, também ela com a sua vertente “territorial”, que é a do “projeto” como aferidor das potencialidades da ação coletiva nos territórios¹⁵⁹.

As implicações analíticas que daqui resultam dão, por outro lado, novo ímpeto às noções de indivíduo, sociedade civil, redes, culturas, territórios, identidades. Condizentes com a diminuição do interesse nos paradigmas mais funcionalistas e holistas, as análises em termos de “redes”, “configurações”, “jogos de atores” ou “capital social”, próximas das perspetivas da “estruturação” (Giddens), do “neo-institucionalismo” e “neo-constructivismo” sociológicos reposicionam a atenção sobre o universo das crenças, representações, símbolos, valores, racionalidade “em ação” dos indivíduos. Isso confere aos contextos territoriais grande proeminência. Quadros de formação de culturas e gestão de interesses, ativação de redes e execução de projetos, ação estratégica e regulação institucional, de confronto ou compromisso entre versões alternativas do poder e do desenvolvimento, os territórios poderão ser apreendidos de forma mais compreensiva e em estimulante comparabilidade. As

¹⁵⁸ Mesmo que os ganhos dos projetos sejam mais para uns que para outros, favorecendo a elite económica — como muitas análises provam —, é importante a perceção, para os atores no terreno, de que ganhos menores podem, ainda assim, chegar a um grande número.

¹⁵⁹ A análise territorial participa dessa lógica de “projeto” com que hoje se avaliam modos de ser e fazer por todo o lado, como nota Ehrenberg: “as noções de projeto, de motivação, de comunicação são hoje normas. Entraram nos nossos costumes e tornaram-se um hábito ao qual, do topo até à base da hierarquia social, aprendemos a adaptar-nos mais ou menos bem” (2000: 16). Na injunção ao projeto teremos a marca de um tempo “onde a norma já não repousa na culpabilidade e na disciplina, mas na responsabilidade e na iniciativa (...) o indivíduo é confrontado com uma patologia da insuficiência, mais do que com o sofrimento da culpa, com o universo do disfuncionamento, mais do que com o da lei” (*ibid*).

variáveis decisivas tenderão a ser mais do domínio cognitivo e da interação, da cultura e das mentalidades, jogando de forma não pré-determinada com a correlação estrutural de forças entre partes da sociedade e do sistema político.

Em qualquer caso, trata-se de perceber que os espaços políticos locais (regionais, urbanos, metropolitanos) não são contextos políticos “menores”. Neles se formarão sistemas de decisão que reivindicam e assumem projectos e políticas próprios, eventualmente segurando o último *ratio* da confiança que os cidadãos ainda têm nas instituições e o gosto que os liga aos seus espaços de vida. Para além dos estatutos e dos perímetros funcionais fixados por cada modelo constitucional para os “poderes locais” — e sublinhe-se que estatutos jurídico-políticos semelhantes podem coexistir com funcionamentos práticos muito diferentes, ao passo que dissemelhanças jurídico-administrativas não são impeditivas de sistemas territoriais operarem de maneira semelhante —, o que se vê é a proliferação de modalidades diversas de institucionalização destes governos locais. Diversas porque variam segundo “as formas assumidas pelo Estado, os compromissos sociais, o dinamismo das burguesias industriais, a formação do movimento operário, a duração histórica das autonomias municipais e das suas instituições, os progressos da democracia” (Le Galès e Thatcher, 1995: 116). Diversas porque as arquiteturas institucionais, sobretudo em áreas metropolitanas, podem seguir certas “combinatórias” na distribuição do poder (Lorrain, 2000), em cima de fundos comuns a nível jurídico ou organizacional.

Entre outros aspetos, essas combinatórias podem ir de um extremo onde a cidade central polariza e organiza a vida metropolitana, até a situações de fragmentação, nas quais os municípios não obedecem a nenhuma supra ordenação territorial. Em apreço podem, por exemplo, estar configurações com pouca distribuição de funções pelas várias entidades municipais, sendo a cidade central, o seu líder e equipa mentores das escolhas e destinos dos outros espaços; situações onde as lideranças centrais, mantendo-se polarizadoras, asseguram coerência, estabilidade e paridade política através de negociações e coordenações supramunicipais, em torno de objetivos comuns; ou finalmente áreas urbanas fragmentadas, com unidades municipais mais preocupadas com os seus objetivos, políticas e poderes particulares, propensas a lógicas de competição, em jogos de “soma zero”, nas quais ganhadores e perdedores se dividem sem preocupação pelo conjunto, nem vontade de ação

coletiva metropolitana¹⁶⁰. Tal significa que não há nenhuma evidência quanto à ação estratégica (coordenada, partilhada) nas aglomerações urbanas. Tudo depende de capacidades e formas de cultura política (de integração, de convergência de esforços, valores partilhados), mas igualmente da qualidade do direito e das instituições (variável fundamental), enfim dos princípios económicos privilegiados.

Se as opções concertadas das equipas autóctones evocam um novo paradigma, suportado em “lógicas de projeto” e endossadas à projeção dos territórios enquanto “atores coletivos” (Pinson, 2010; Le Galès, 2003)¹⁶¹, a hipótese é a de que os dirigentes de muitas cidades e regiões estão a fazê-las ganhar integração, equilíbrio, ambição, destino coletivamente legitimado, a que se liga uma espécie de “paradiplomacia” internacional (Béal e Pinson, 2014). Seja num perfil mais reticular, seja pela ação das instituições já consolidadas, equipas de cidades e regiões protagonizarão acordos e políticas guiadas por ideias de projeto, dando a certos territórios aspetos materiais (morfológicos, urbanísticos, arquitetónicos) específicos, mas sobretudo marcas sociais e traços de cultura política renovados. Ao lado destes factos, emergirá um novo posicionamento para as administrações do Estado, ligado a complementaridades e a legitimidades equivalentes de diferentes níveis de poder, típica de modelos “intergovernamentais” (Goldsmith e Page, 2010), e menos a tutelas hierárquico-burocráticas. O que parece interessar é o trabalho com propostas, documentos e projetos que desde a periferia tendem a reclamar intervenção sistémica e capacidade de integração “multifatorial”, tão mais válidas quanto preconizadas pelas forças democráticas dos territórios, em formato pluripartidário e plurimunicipal. Tais propostas poderão, e deverão, apontar caminhos diferentes dos individualistas, pessoalistas, fragmentados, concorrenciais, com que se fazia canalização de interesses da periferia para o centro, evidenciando o afastamento relativamente a qualquer enfeudamento localista.

¹⁶⁰ Ao exemplo de dispersão institucional Lorrain (1995, 2000) chama o tipo *competitivo*, enquanto àqueles onde uma certa hierarquia interurbana é respeitada, mas com efeitos de coordenação e negociação, de alianças e compromissos a partir da cidade principal, designa de tipo *cluster*. Nos casos de um grande poder da cidade central a vigorar sem delegação de funções para os municípios periféricos Lorrain fala de tipo *integrado*. Este apresenta algumas condições favoráveis de unidade decisional, mas funciona num esquema institucional demasiado fechado, de rigidezes “culturais” contrárias à ideia de alianças e negociações inerentes à condução de ação estratégica urbana.

¹⁶¹ Tal como provam certos indicadores de satisfação dos habitantes, de qualidade das instituições, da legitimidade das lideranças, de progresso material e qualidade de vida, tende a haver nos territórios onde esta noção de ator coletivo se aplica sentimentos de adesão, lógicas de pertença e identificação territorial em diferentes grupos sociais.

Nessa perspectiva, a luta feroz em torno da sedução territorial, contemporânea da perda das instituições do Estado central para continuarem a estruturar como antes a sociedade, não impede, pelo contrário estimula, que outros contextos que não os nacionais emirjam como lugar de regulação social e política. Como refere Le Galès (1998), os territórios infranacionais (cidades e regiões mormente) são níveis possíveis de regulação de interesses, de formação grupos, de renascimento das instituições, a mutação relativa das instituições do Estado não obstante a que outros contextos, nas suas composições socioeconómicas, mecanismos de organização e emancipação, formas de cooperação, competição ou conflitualidade, se imponham como lugar de regulação social e política. O que se mostra é que é possível a estruturação social e política em outros níveis que não o do aparato tradicional dos Estados, evitando a regressão normativo-institucional que muitos veem à frente. Se o mercado, o individualismo e a complexidade social obrigam o Estado a retrainse, pode por outro lado estar-se a criar condições para que territórios intermédios, como as cidades e as regiões, se constituam em patamar alternativo de integração de atores, de organização de forças, de regulação sociopolítica¹⁶², assegurando focos de governabilidade com as capacidades inerentes aos respetivos atores e instituições. Parcerias público-privadas, gestão de infraestruturas através de equipas formadas por técnicos, políticos e utilizadores dos serviços públicos, consulta das populações e elaboração de estratégias diferenciadas para jogar com as incertezas da globalização e o recuo do Estado parecem ser os novos moldes da “fabricação” do político nos territórios.

A ser assim, as redes de atores, as estratégias e interesses que interferem nas políticas públicas, apesar do carácter desagregado, policêntrico e até caótico que demonstram, tenderão a assumir alguma coordenação nos cenários territoriais. Do território surgirá uma nova forma de construção do político, a apreensão mais “transversal” dos problemas coletivos, modos de organização “concertados”, “cooperativos”, “coproduzidos”, “híbridos”, de interface ou sinergia entre atores, serviços e instituições implicados na vida territorial. Equipas de poder de cidades e regiões protagonizarão modalidades de ação inseridas em dinâmicas de “projeto”, lógicas de “contrato”, identidades locais, levando a que o tratamento

¹⁶² Na ótica de Le Galès (1998), os Estados-nação na Europa têm perdido parte da sua capacidade de regulação e estruturação da sociedade, mas outros territórios emergem como lugar de regulação social e política. Precisamente, os territórios infranacionais, as cidades e as regiões, níveis possíveis de regulação de interesses, de grupos e de instituições.

setorial, fragmentado e tecnocrático dos problemas (de desenvolvimento, exclusão social, transporte coletivo, animação cultural, etc.) tenha em alternativa uma abordagem mais global, unificada por um perímetro territorial e obediente a cooperações “pertinentes”. Como dizem Donzelot e Estèbe (1994: 22-23), “o território liga no concreto aquilo que a setorialização separa em abstrato”.

Daí que a “governança” tenha sido muito debatida, também, à escala local. Nomeadamente, para dar conta que é dos territórios que parecem renascer os “sistemas de atores responsabilizáveis por doses substanciais das políticas públicas e pela fabricação de dispositivos comuns de gestão do coletivo” (Duran, 1999: 17). A ideia é que os avanços na descentralização, por um lado, e na construção europeia, por outro, juntando-se às lógicas territoriais na economia, têm reforçado as redes de atores e as instituições, as lideranças e estratégias de base territorial, às quais o Estado é obrigado a ajustar-se. Porque a ação estatal passou a recorrer a procedimentos contratuais com organizações ou autoridades locais cientes das suas possibilidades e visões dos problemas (Gaudin, 1999; Marcou *et al.*, 1997), as análises privilegiam estas novas articulações de poder, dando a entender que uma arquitetura político-administrativa inovadora cresce a partir delas.

O Estado, é certo, não desaparece, antes reencontra razão de ser na instituição e coordenação das capacidades de negociação dos atores no terreno. Já não lidera tanto o velho modelo da “regulação cruzada”¹⁶³, nem guarda para si todas as capacidades técnicas, políticas ou financeiras necessárias ao progresso, mas passa a mediador decisivo da transição para a ação coletiva a nível territorial. Mesmo correndo risco de se ver submerso pelas configurações que ajuda a criar com os incentivos à cooperação no âmbito das suas políticas (Saez, 1997), não estará em condições de retomar o papel omnipresente e controlador de outrora — sinónimo do falhanço da cooperação entre os atores no “terreno”. Invariavelmente, terá de aprender a pensar-se como “Estado em relação”, sistema de

¹⁶³ Na França dos anos sessenta e setenta a “regulação cruzada” descrevia o mundo de interações, convívios, arranjos políticos e pessoais instalados entre o centro e a periferia, a partir dos hábitos negociais com que figuras do Estado e agentes locais aprenderam a ajustar-se (Worms, 1966; Grémion, 1977). Tratava-se de mostrar os sistemas de ação que uniam a administração central às entidades periféricas, com notáveis locais e responsáveis do Estado profundamente imbricados. Interdependências políticas e pessoais, tecidas do alto da administração aos confins territoriais, formavam a matéria com que as elites periféricas eram integradas nos sistemas político-administrativos nacionais. O cenário era o de uma forte centralização do Estado, mas propícia a determinadas formas de poder local e à “domesticação” territorial do jacobinismo (Grémion, *idem*). A nível local, as práticas clientelares da relação com o Estado reproduziam-se e criavam universos “feudalizantes”, de forte personalização dos poderes e *cesarismo* no estilo político dos autarcas (Ruivo e Francisco, 1998).

conjugação de fenómenos implicado em relações sociais mais vastas, que se define essencialmente pelas maneiras com que gere esta implicação.

Já os espaços locais, cidades ou regiões, ganharão nova solidez interna e projeção para o exterior, recorrendo a outras figuras, além dos eleitos locais, que a diferentes escalas e contributos completarão os sistemas de organização política territorial. Neste prisma, afigura-se importante que a escolha e legitimação dos atores nos diferentes tipos de projetos de ação territorial não esteja exclusivamente centrada nas instituições e nos políticos locais. Em ordem a uma efetiva dinâmica de “projeto”, a cooperação e a confiança recíproca dos participantes dependem dum trabalho de densificação de relações horizontais, capaz de criar identidades e equipas que instituam o território como espaço político *sui generis*. No âmbito da intervenção pública — que estimulará (e beneficiará) a que as partes envolvidas nesta “governança” sintam necessidade de “se referir a uma visão do interesse geral aceitável pelos outros” —, os acordos “fundados sobre o projeto de uma obra comum ou sobre a elaboração de fins de interesse comum” (Marcou, 1997: 18) deverão partir do inventário dos recursos relacionais, materiais e cognitivos locais, ativados em lógicas de interação produtoras de identidade territorial. À capacidade de agir em conjunto corresponderão, desta maneira, modos de regulação próprios, representações partilhadas do futuro, desafios e controvérsias reconhecidos como importantes, alguma harmonização cognitiva e propensão à atuação concertada, conferidores de um caráter de sistema cultural e político ao território. Fator tão mais importante quanto a competição internacional dos territórios se decide em grande medida na coesão dos seus sistemas de atores. Isto é, na sua predisposição a formas de concertação e entendimento, relações de confiança e consensos, que acima de divisões partidárias, hierárquicas ou de interesse contornem os funcionamentos mais politizados, em prol de mobilizações sociais amplas, mergulhadas na sociedade civil e na busca metódica de consensos alargados.

3.4. “Projeto” e “cooperação” territorial

Sobre o “projeto”, Calame e Talmant (1997: 119-120) notam que

“numa sociedade, o projeto é o que mantém as pessoas de pé. É simultaneamente uma *identidade coletiva*, a convicção de que é possível sair da *impotência*, que não é inevitável sofrer passivamente os acontecimentos, enfim é um *desejo de sentido coletivo*”.

O projeto acontece quando numa comunidade “se ganha consciência de que o que une é superior ao que divide”, contando com os efeitos de cultura e percepção do bem público que facilitam “a transformação de um sonho em imaginário coletivo e depois em estratégia” (idem: 121). De resto, um projeto não é

“a execução de operações definidas à partida, mas a aposta na capacidade coletiva de agarrar ou suscitar oportunidades. Um projeto é a constituição de uma inteligência coletiva. Enfim, não há projeto sem estima mútua e sem amizade. Porque o projeto é o elemento central de uma aliança. Elaborar um projeto é participar numa aventura afetiva” (idem).

Os projetos, neste entendimento, são um meio de criar unidade de ação em sistemas atomizados, suscitando formas de cooperação que de outro modo não ocorreriam. Por outro lado, quando se conjuga, nos territórios, “projeto” e “governança”, supõe-se que a nível urbano ou regional alguma capacidade de autogoverno é possível, agregando forças e interesses de proveniência distinta. Claramente, não se pensa tanto em termos de “sistemas de ação concreta” (Friedberg, 1993), mais ou menos voláteis e instituídos por ação externa, em ordem a determinadas iniciativas ou objetivos, mas numa dinâmica intrínseca aos territórios, que os transmuta em “atores coletivos” com relativa durabilidade. Os territórios aparecem então como contextos “dotados da sua própria agenda, capacidade de ação, modos de regulação: territórios capazes de se representar como sociedades e atores coletivos agindo num contexto de competição territorial” (Pinson, 2002: 234)¹⁶⁴.

Por conseguinte, projetos serão um foco de projeção externa dos territórios, a partir das competências “especializadas” que neles se criam (Pinson e Vion, 2000). Por outro lado, o facto de permitirem reorganizar a ação coletiva no seu interior testa a real devolução de poder aos territórios (a sua passagem de objetos a sujeitos da ação política), bem como a

¹⁶⁴ Os projetos exprimem-se, por exemplo, nas operações de política urbana que articulam uma vertente prospetiva e identitária com uma vertente operacional, na forma de grandes operações de transformação urbana e/ou económica que mobilizam múltiplos atores e recursos, segundo métodos de parceria, de negociação sucessiva de objetivos e modos da sua implementação, de interação entre as diferentes fases dos projetos (Pinson, 2005).

capacidade para produzirem coligações e solidariedades — pessoais, institucionais, reticulares —, em torno de consensos operatórios ou visões partilhadas dos interesses comuns. O “projeto” implica, nesse sentido, processos de interação que reduzem a incerteza, facultam aprendizagens, produzem saberes e decisões que instauram o território como comunidade atuante. A sua vocação é “afirmar identidades de ação, perpetuar grupos de atores solidarizados pela partilha dos mesmos objetivos” (Pinson, 2004: 201), inscrever no tempo uma forma de sociedade (territorial) que encontra em si valores, energias e soluções organizativas aptas a encontrar oportunidades e adotar estratégias de valorização dos quadros de vida de todos. Só desta maneira se estabiliza os jogos cooperativos entre os atores, levando-os a descobrir interesses comuns e sentimentos de pertença, a investir no diálogo e nas interdependências, na reciprocidade e na identidade comum, territorializando as respetivas estratégias, mormente económicas¹⁶⁵.

A “governança”, associada a este tipo-ideal de “projeto de território”, implica, portanto, dos agentes locais capacidade para obter recursos, partilhar ideias, elaborar consensos de trabalho em conjunto. Contribui também para debater até que ponto cada cidade ou região encontra nas suas entidades e figuras representativas meios e vontades — competências, recursos materiais, instrumentos operacionais, predisposição mental, interesse prático — para assumirem projetos modernizadores de renovação urbana, transporte e mobilidade, ambientais, científicos, etc. Porque se requer que os projetos aglutinem múltiplos intervenientes e sirvam um propósito coletivo sufragado pelos cidadãos, salienta-se o facto de mobilizarem redes e grupos diversificados nos territórios. Num sistema relacional aberto e participado, não imposto pela vontade estrita dos políticos, os projetos farão o território existir enquanto sujeito político, ator coletivo territorial.

Donde, finalmente, a noção de “bem comum como construção territorial” (Lascoumes e Le Bourhis, 1998), tão mais adequada quanto a diferenciação dos palcos das políticas públicas faz apelo a modos de gestão menos estandardizados e mais específicos a cada local. A ideia é a de que será de “fóruns deliberativos” nos territórios que podem emergir regras de

¹⁶⁵Tudo aspetos que a instância política não está em condições de assegurar, podendo até prejudicar — “a instituição política revê assim o seu papel. Ela não é mais o ator central das mediações e dos processos de legitimação dos atores. A instituição de um território passa antes por processos de legitimação dos interesses e dos atores sociais entre si. Como dissemos, a instituição municipal descentra-se para se tornar um agente capaz de reduzir os custos de cooperação e de fixar o quadro territorial das interações constituintes” (Pinson, 2002: 251).

enquadramento de agentes e múltiplas intervenções no terreno, criando-se hábitos de trabalho em conjunto endossados à formulação de acordos de desenvolvimento e resolução de problemas em cada contexto territorial. Falar de “bem comum” como construção territorial é dizer que o jogo das identidades, interesses e oposições que os atores incarnam nos diferentes espaços e contextos, traduzido muitas vezes em “torneios” competitivos, pode resolver-se com a aprendizagem mútua proporcionada pelas interações, levando a ajustamentos de interesses e à adequação recíproca das identidades dos envolvidos.

É certo, interesses e identidades não são imutáveis. E as oposições podem suscitar confrontos que constituem outras tantas oportunidades de troca, passíveis de ensinar a lidar, de forma positiva, com os antagonismos de partida¹⁶⁶. Importante, ainda assim, nesta visão, é que as divergências sejam objeto de procedimentos de onde nasçam novos encadeamentos dos interesses e posições iniciais de cada um, em ordem a um interesse geral operacional para o território. Argumenta-se, efectivamente, que nos territórios há condições para erigir quadros de ajustamento de identidades e interesses concorrenciais, mesmo sem dispositivos formais, nem objetivos substantivos a determinar, *a priori*, as interações. Se, neste caso, o poder do Estado se resumirá à “convocação” dos atores (Calame e Talmant, 1997; Ruivo, 2000b)¹⁶⁷, é porque o modelo tecnicista em que o sistema político-administrativo se habituou a funcionar será contrabalançado por um modelo deliberativo, marcado pela conjugação de interesses heterogéneos e a inserção de novos atores nos processos de decisão. A possibilidade de se ajustar, sucessivamente, para cada território, os objetivos e meios de os alcançar, implicará, além disso, políticas essencialmente procedimentais, definidoras de quadros de interação onde a todo o passo se reative a procura do interesse geral “territorial”, em sobreposição às fraturas ou divergências de partida entre as partes envolvidas. O essencial, no limite, passa pela organização de dispositivos territoriais que garantam

“interações organizadas, modos de trabalho em comum, formulação de acordos coletivos. Enquanto a ação pública clássica supõe a conceção prévia do ‘interesse geral’, a ação procedimental constrói por etapas um ‘bem comum’ localizado, que assegure a coerência e a legitimidade das decisões” (Lascoumes e Le Bourhis, 1998: 40)¹⁶⁸.

¹⁶⁶ Por exemplo, conduzindo os atores a redes relacionais renovadas com a participação de novos intervenientes, ou a visões alternativas dos problemas.

¹⁶⁷ Regras e princípios de resolução de problemas ganharão expressão em um determinado contexto, independentemente da obediência a objetivos e critérios de âmbito nacional ou sectorial.

¹⁶⁸ De um lado, situar-se-ão o pragmatismo das vontades e a maleabilidade dos procedimentos, fazendo com que as particularidades locais dos problemas sejam prioritárias, mas com abertura para a sua evolução ao longo do tempo; do outro, a vertente democrática da livre confrontação de interesses e diálogo de pontos de vista

Quer dizer, a institucionalização destas novas formas de fazer a política passa pela valorização de acordos sucessivos e sua utilização como referência para o futuro, numa compreensão do “local” equivalente à sua construção como espaço de concertação, de negociação e de projeto, a desaguar na “conceção do território como construção política fundada em interações” (Autès, 2001: 21). Contempla igualmente a eventualidade de se “exportar” o interesse comum alcançado para territórios com problemáticas similares, sendo que é invariavelmente a partir do território — tornado “território projeto” devido à cooperação dos atores, que nele decidem fazer algo em conjunto — que se restabelecerá a essência do político: construir algo em comum¹⁶⁹.

Atores, comunidades e territórios

Para já, reconheça-se que tão importante como as estruturas e racionalidades que sobrepujam os espaços, trazendo estruturação exógena, nacional ou “global”, a cada localidade, são os mundos vividos, as trajetórias biográficas, a memória coletiva, as redes relacionais, as práticas institucionais e de liderança que forjam em cada território construções humanas específicas. Quando as grandes instâncias do Estado estão em declínio, é destes cenários que pode advir a nova ação governativa. Quer se parta de problemáticas sectoriais (renovação urbana, infraestruturas e acessibilidades, urbanismo e ordenamento do território), ou das exigências multifacetadas ligadas à competitividade, atratividade, qualidade de vida dos territórios¹⁷⁰, reconhecido está que os sistemas políticos locais e seus universos são *locus* privilegiado para ver como as sociedades hoje se organizam e preparam caminhos de futuro.

A questão passa a ser em que medida e condições certos territórios se renovam e produzem enquanto contexto sociopolítico específico. Como se dotam de estruturas de decisão e de uma *praxis* favoráveis a entendimentos negociais, obrigações de reciprocidade,

antagónicos, com estruturas de cooperação sobre a definição das questões locais, os métodos de trabalho e as decisões a tomar.

¹⁶⁹ A comunicação, a interação, a negociação entre atores do campo político e conexos produz o território como espaço legítimo da ação pública. Nesse sentido, noções como a proximidade, a eficácia, a participação ou a cidadania são os novos materiais de um referencial político construído à volta do local: “a governança, o contrato, o projeto, tornam-se os novos instrumentos de uma ação pública em recomposição” (Autès, 2001: 22).

¹⁷⁰ E respetivos prolongamentos em termos de educação e formação profissional, ambiente, cultura, paisagem, turismo e património, combate à pobreza e desigualdades sociais.

partilhas de recursos, na senda de mais coerência, autonomia, eficiência técnico-organizacional? Sob que lógica ou princípios se forjam sistemas multiparticipados de ação para gerir problemas urbanos, conferindo ambição, capacidade de aprendizagem, estabilidade e confiança aos respetivos territórios? Como se ultrapassam, aqui e ali, os fatores de distanciação inerentes à heterogeneidade dos grupos e classes sociais, às cisões político-ideológicas, aos instintos competitivos, egoístas, narcísicos de diversas lideranças (políticas, económicas, associativas), habitualmente secundados por setores da administração pública fechados, distantes, ciosos dos seus poderes burocráticos, em ambiente de pouco dinamismo e sem linha de rumo discernível? Será que acima das perspectivas e interesses divergentes dos agentes e instituições se está a assistir, como nalguns casos se sugere, à sociogénese de culturas de divisão do trabalho, convergência de poderes, arranjos coletivos prenunciadores de programas verdadeiramente “territorializados” de ação? E serão estas vontades e formas de organização fator de mudança duradoura na vida política, a mostrar como partes distintas da administração pública (ministérios, institutos públicos, administrações regionais, autarquias locais), corpos intermédios da sociedade, interesses privados e cidadãos conseguem produzir e obedecer a (novas) leituras, minimamente consensualizadas, do “bem comum”?

Na realidade, o trabalho de construção simbólica que a partir da esfera política ou institucional remete o território, a sua gente e os seus líderes para a mesma unidade de sentido destina-se a modelar uma determinada perceção social¹⁷¹. O papel das lideranças é aqui fundamental, assinala Bourdieu, ao lembrar que toda a construção identitária revela a ação de indivíduos, grupos ou instituições que têm por objetivo formular os princípios legítimos de divisão do mundo social, enquanto pretendentes ao monopólio do fazer ver e do fazer acreditar (Bourdieu, 1980.: 65). Isto é, sabendo-se que “a eficácia do discurso performativo é proporcional à eficácia daquele que o enuncia” (*Ibidem* p. 66), parte decisiva desse processo cabe às elites. O importante é que a pessoa do líder ou dos líderes seja inscrita no universo das identidades territoriais e se torne aí referência obrigatória. A ativação de imagens, crenças e representações acerca do território e seus dirigentes deve introduzir o “eu” no “todos”, sendo determinante para certas carreiras políticas.

¹⁷¹ Na imagem, frequentemente sublimada, do território, inclui-se a comunidade humana, viva e unida em torno de certos valores e interesses, assim como as elites que se arvoram seus epígonos.

Nesse ponto de vista, a proximidade e os contextos espaciais podem ser encarados sob a grande paleta de efeitos com que marcam as relações sociais, económicas e políticas. Por muito que estas sejam apreendidas sob o enfoque das “redes”, é o território que antes de mais socializa os indivíduos em certas redes, interesses e valores, construindo, total ou parcialmente, os aspetos relacionais, afetivos ou estratégicos das identidades. Poderá mesmo dizer-se que o território está a ser “reinventado como fundamento das identidades coletivas” (Gervais-Lambony, 2001: 253), na época em que, ao mesmo tempo, a tendência para “reconstruir a subjetividade dos atores históricos em termos de identidade cultural” (Laclau, 2000: 7) se generalizou.

Tal mostra como os territórios podem ser decisivos, não só para a valorização socioeconómica das coletividades, mas para a construção pessoal de indivíduos e grupos. É que a natureza do homem é espacial, “a relação com o lugar e com o espaço em geral é fundadora do que nós somos” (Lévy, *apud* Despin, 2003: 49). Tal como Pellegrino assinala, reproduz-se sempre alguma espacialidade na representação que um sujeito dá de si próprio: “o sujeito representa-se [se réalise] representando o seu território” (1982: 108-110). No limite, o lugar físico pode tornar-se “uma extensão do ego. O mundo envolvente da vizinhança, da família e o próprio lugar físico onde se vive tornam-se aspetos internos e inseparáveis da perceção íntima que cada um tem de si. A conceção que cada um tem de si e do seu lugar na sociedade é por isso subtilmente fundida com as suas conceções da delimitação espacial e da delimitada interação social”, (Weber, *apud* Urry, 1985: 32).

De certa maneira, a ligação, prática e afetiva, que os indivíduos ganham aos territórios, com cuja história a sua se confunde, faz com que o espaço, marcando as trajetórias, instaure uma certa dependência territorial na identidade de cada um¹⁷². Sustentáculo do “ser” individual e social, evidenciando a que ponto sociedade e território evoluíram em conjunto, “as interações contínuas entre organização espacial e organização social desembocam nas noções de território — em relação ao espaço — e de identidade — em relação ao grupo —, noções ligadas a tal ponto que o território pode ser definido como o espelho de uma sociedade, a projeção espacial de relacionamentos sociais; assim, a identidade é inseparável — regra geral — da referência a um território, concebido como espaço ordenado, modelado por uma coletividade” (Ricq, 1982: 118). O território modela os

¹⁷² De que a separação física de certos lugares e o sentimento de carência ou vazio emocional que ela muitas vezes provoca é o reflexo.

seres humanos com as pertenças e solidariedades que transporta, inserindo-os numa memória coletiva onde a referência aos lugares é fundamental.

O que se passa, portanto, é que o imaginário coletivo — crenças, símbolos ou imagens que compõem as identidades e a memória dos grupos sociais — mantém um forte vínculo ao espaço. Como Durkheim, Simmel ou, mais em pormenor, Halbwachs¹⁷³, notaram, as formas espaciais acumulam funções de representação com as mais rotineiras funções de uso: “não há memória coletiva que não se desenrole num contexto espacial (...) não há grupo nem género de atividade coletiva que não tenha alguma relação com um lugar, quer dizer, com uma parte do espaço disseminam a sua forma no terreno e reencontram as suas memórias no quadro espacial assim definido” (Halbwachs, 1997: 209 a 232). No espaço, a sociedade investe símbolos e ideologia. Nele traduz o seu projeto e aspirações, fazendo-o portador e produtor de sentidos — significações, mitos, símbolos que nele se inscrevem e lhe dão sentido, codificando-o —, ao mesmo tempo que o torna acolhedor para os homens que nele habitam (Loschak, 1978: 197).

Da incrustação espacial das identidades coletivas resulta que percorrer o espaço é perceber uma realidade subjetiva, feita de fragmentos de épocas passadas, formas e *habitus* que são a moldura invisível das construções estruturais e funcionais da atualidade (Sénécal, 1992). Nesse sentido, o espaço, fruto de dinâmicas e poderes sociais que o modelam¹⁷⁴, é também agente de reprodução, mediação e transformação das relações sociais, enquanto portador de significados que atuam sobre elas. Alvo do investimento das forças sociais, reflexo das tensões e compromissos da sociedade que o produz, contribui por seu lado para a organizar a nível económico, político, ideológico ou afetivo, intervindo nas relações sociais. Produto organizado das sociedades, dependente dos seus modos de reprodução, é igualmente participante na produção de sentidos, representações coletivas, imaginários, laços sociais e projetos de indivíduos e grupos. Daí que, por atuar sobre as relações sociais, o espaço faz com que não sejamos totalmente distintos daquilo que nos envolve: “nós fazemos parte [do espaço] e ele faz parte de nós” (Gervais-Lambony, 2001: 256). Em síntese, os territórios são construções sociais de que os grupos necessitam para forjar as suas

¹⁷³ Para Halbwachs, “o local e o grupo recebem cada um a marca do outro”, sendo, nessa reciprocidade, as memórias coletivas transferidas para os contextos físicos que envolvem a ação individual ou colectiva (Werlen, 1993: 176).

¹⁷⁴ Na sua dimensão material, mas também na dos valores que nele se inscrevem e o preenchem, aí simbolizando o estatuto de verdade e objetividade a que aspiram.

identidades. Neles encontramos as referências que confortam as memórias coletivas e compõem os sentidos interiorizados das comunidades. Neles o imaginário coletivo liga os indivíduos entre si e ao espaço, mostrando como é fruto do trabalho com que a sociedade define as suas necessidades, fornece as suas respostas e dá sentido ao que a rodeia e suas ações. Neles se estabelecem também as regras de apropriação e uso legítimo do espaço e seus recursos. Sendo nos territórios que se desenrolam os processos de socialização criadores de sentimentos de pertença, é onde da mesma forma se instituem as obrigatoriedades que preservam o “laço social” — o território é também “regulação”, não havendo “identidade sem regras, implícitas ou explícitas, impostas ou consentidas, a modular as trocas entre si e com os outros” (Pumain, 1996: 156).

3.5. Poder, espaço e identidades

Se aceitarmos o espaço como essencial no “ser-no-mundo” dos homens (Lévy, 1994: 54; 47)¹⁷⁵ — ou a espacialidade como a forma do nosso “ser no mundo”, na fórmula heideggeriana¹⁷⁶ —, não é despendendo verificar que os indivíduos estão permanentemente a utilizar “o seu capital espacial para tecer estratégias espaciais”. Em princípio, para impor determinadas relações sociais, onde o espaço surgirá como elemento definidor ou estabilizador. Tal significa que as relações políticas, seus códigos e instituições,¹⁷⁷ interagem com as estruturas espaciais, que ajudam a configurar e de onde recebem impulsos transformadores. Mas igualmente que o espaço conserva sempre um carácter indeterminado, a todo o momento se vendo alvo de redefinições quanto à sua divisão, estatuto, melhor maneira de se organizar e gerir, de acordo com as crenças, estratégias e interesses que nele diversos grupos depositam. É, pois, o espaço uma realidade problemática, sobre a qual recaem práticas e discursos de projetos concorrenciais. Que o tornam relativo e plural, sujeito à controvérsia dos que, a diferentes níveis, o procuram definir e fixar, dando-lhe sentido e coerência¹⁷⁸.

¹⁷⁵ “Ser-no-mundo” forjado a partir dessa “espacialidade existencial” que marca o nascimento de toda a consciência humana e lhe dará os traços de uma “espacialização original” (Soja, *apud* Dear, 1997: 66). Algo próximo da *imagem* que, disse Torga, a alma do homem guarda por ser aquela que pela primeira vez a formou.

¹⁷⁶ Em *O Ser e o Tempo*.

¹⁷⁷ E a resistência daqueles, indivíduos, grupos ou movimentos sociais que sempre lutam pela alteração do que existe (Castells, 1983).

¹⁷⁸ Qualquer projeto político implica, por norma, algum tipo de territorialidade, elemento fundamental da sua definição e suporte. Por outro lado, toda a prática espacial é adequada a uma estratégia determinada (Loschak, 1978: 157). De modo que a organização do espaço, refletindo e mediando um determinado exercício do poder,

Na verdade, ao definir o quadro de exercício de uma autoridade e ao participar na construção dos sentidos e projetos dos atores, tornando umas formas de poder mais viáveis do que outras, o espaço nunca deixou de constituir problema de primeira ordem. Ao longo da história, apresentou-se sempre como desafio para os poderes que o pretenderam controlar, dividir, organizar ou nele se enraizar. Seria, aliás, através das modalidades de fixação das populações ao espaço, no qual estabelecia a sua dominação, que a autoridade política — tribal, imperial, régia ou estatal — criaria as lealdades e as obrigações necessárias para se legitimar. Prestando-se à conversão em fonte de legitimidade, mediando a consolidação da autoridade política, o espaço permitia naturalizar as identidades que a suportavam. Convertido em território, era instrumento ao serviço da ação política. Representou mesmo, nos termos de Legendre (cit. por Mazeres, 1978: 237), “uma manifestação quase epifânica do poder difundido sobre a humanidade”, estipulando um receio espiritual e transportando a marca de um medo sagrado¹⁷⁹.

O resultado é a presença antropológica de um princípio de unidade poder/território. A cada momento, em cada sociedade, determinada territorialidade é objetivada como desejável, única possível, obnubilando-se as contradições, incongruências e fraturas nela efetivamente existentes. É claro que as alternativas a essa configuração, as lutas pela implantação de ordens diferentes, são o motor da história (“onde há poder há resistência”, disse Foucault). Novas entidades, pugnando por um lugar na estrutura política, estão sempre na forja, também elas implicadas com certas relações espaciais e uma organização específica do tempo (Urry, 1985: 26). Por outro lado, apesar das formas espaciais terem a ver com as estruturas sociopolíticas que as determinaram (o poder modela o espaço), é importante notar que a inscrição do poder no espaço varia segundo as mudanças no relacionamento, mais geral, entre espaço e sociedade. No limite, as mutações do espaço, concomitantes das que afetam a natureza e o exercício do poder, formam a trama de uma evolução permanente e descontínua (Loschak, 1978: 165). Estarmos habituados à hegemonia da configuração do Estado-nação não deve fazer-nos perder de vista a existência, histórica ou possível, de outras.

contribui simultaneamente para a sua eficácia e permanência. Local de inscrição dos mecanismos de poder e controlo social, o espaço é ao mesmo tempo sua instância geradora.

¹⁷⁹ Aquele de que se reveste o poder imaginário, nunca visto por ninguém, mas que tudo pode exigir aos seus súbditos, a morte inclusive.

Recuperada pela pesquisa, a organização espacial das sociedades tem, pois, servido para apreender o jogo político que nelas se estabelece. Falamos dos poderes consagrados nas respectivas instituições, mas também dos grupos e das forças que incarnam o ímpeto transformador da ação coletiva. Esta partirá sempre de conflitos, tensões ou desequilíbrios de alguma maneira refletidos nos formatos espaciais de onde irrompe. Por outro lado, concretizar-se-á em novas espacialidades. Até certo ponto, como o descrevem análises marxistas, a experiência histórica das sociedades capitalistas, além de evidenciar o papel do Estado nas geografias homogeneizantes, fragmentadas e hierarquizadas do capitalismo — traduzidas em sucessivas contradições inscritas no espaço, múltiplos patamares de dominação e subordinação, centros e periferias —, pode muito bem caracterizar-se como uma longa sequência de espacialidades conflituais (Soja, *apud* Dear, 1997.: 113).

Desta maneira, o estudo dos fenômenos políticos, apesar do enfraquecimento normativo do Estado-nação, construtor da espacialidade hegemônica da modernidade, não poderá abstrair-se da efetividade do espaço na ação política. Desde já, porque cada poder continua a possuir ou procurar a sua inscrição territorial. “Concomitante e simultânea” da evolução das estruturas sociopolíticas, a organização do espaço testemunha que não há espaço que não seja “investido de alguma maneira pelo poder” (Loschak, 1978: 160 e segs.). Se o quadro territorial fornecido pelo Estado-nação perde operacionalidade, outros despontam para o exercício da autoridade e regulação de interesses. Mas também porque as identidades coletivas estão em premente tensão, continuando a alimentar, a partir das lógicas de poder que as veiculam, construções simbólico-ideológicas de incidência territorial. Leia-se, o poder persiste em fazer cumprir ao território uma importante função de representação e sentido para os indivíduos, incrustando-se no imaginário coletivo a aí participando na formatação dos sujeitos sociais.

Por tudo isso, as afinidades entre as construções identitárias e os processos da territorialização são evidentes. A identidade é um meio social de identificação, mas igualmente de diferenciação e oposição. O seu mecanismo assemelha-se, tal como o territorial, à agregação de determinados indivíduos nos limites de uma fronteira, onde social e simbólico confluem. Para além dela, os outros, na forma genérica da alteridade; aquém

dela, o nós, expressão de pertença e destino comum¹⁸⁰. Porque as identidades se jogam no plano do si-mesmo e do outro, da proximidade com o grupo de pertença e da diferenciação face à alteridade¹⁸¹ — o processo de individuação do ser é concomitante da presença da alteridade —, as representações da identidade não são simplesmente fenómenos de agregação, mas também fator de clivagem. Enquanto meio de identificação, as identidades apelam à partilha de referentes comuns. Mas porque instituem processos de identificação, levam à distinção e exclusão, podendo no limite instaurar autênticas “balkanizações identitárias” (Chevallier, 1994: 245)¹⁸².

Também por essa via, à medida que as identificações que sustentavam a vida coletiva se desvanecem, novos referentes emergem. Geralmente, como vetor de legitimação de novos atores e poderes, sendo que a identidade se afirma como um dos recursos mais almejados da atualidade¹⁸³, ao qual número crescente de grupos procura aceder. A dupla vertente de identificação e *identização*, bem como a dialética entre unidade e multidimensionalidade, subjetividade e alteridade, permanência e dinamismo, que instaura, proporcionam ao discurso identitário a plasticidade necessária a um funcionamento pragmático¹⁸⁴. Daí que qualquer ontologia da identidade que a suponha transcendente e imutável, fruto de uma genealogia da autenticidade, seja facilmente desmentida pela sua

¹⁸⁰ O “nós” e os “outros” é aliás vital: é o que permite compartimentar o mundo, nele situar o que nos é afim — fonte de sentido e segurança — e demarcar o que é estranho, objeto de alheamento, incerteza ou hostilidade.

¹⁸¹ Na descrição de Chevallier (1994: 6-14), a identidade colectiva caracteriza-se por um duplo aspeto, negativo na diferenciação em relação ao exterior, e positivo na partilha de um certo número de traços comuns. Especifica ainda o autor que “la construction des identités tend à se cristalliser autour de deux pôles contrastés. Un premier pôle, où l’identité est conçue de manière négative, par opposition vis-à-vis de tout ce qui n’est pas le groupe d’appartenance, et rigide, par refus de tout flottement identitaire, rejet de tout élément de différenciation (...). Un second pôle, où l’identité est conçue de manière positive, par référence à certaines valeurs communes, et ouverte, avec acceptation de la diversité (...). Toute identité oscille en fait entre ces deux pôles”. O mesmo propõe Pinto (1992: 19), ao dizer que o processo de identificação promove a integração dos actores sociais em grupos mais vastos, de pertença ou de referência, realizando uma espécie de fusão do “eu” no “todos”, criando um “nós”. Suscita também a autonomização e a diferenciação social, fixando em relação aos outros fronteiras mais ou menos rígidas. As identidades constroem-se pois “por integração e por diferenciação, com e contra, por inclusão e por exclusão (...) alimentando-se sempre de alteridades” (Pinto, 1992: 219).

¹⁸² É conhecida a ideia de Simmel segundo a qual a comum oposição contra um terceiro age como princípio de união. Ideia indispensável à compreensão das identidades políticas — como Schmitt (1992: 66 e segs.) propõe na fórmula amigo/inimigo.

¹⁸³ Correndo o perigo da dessubstancialização. À força de se tornar um “passe-partout” da descrição política, a identidade pode assistir ao “definhamento das suas qualidades discriminantes” (Martin, op. cit.: 582).

¹⁸⁴ Cf. Camilleri (1993: 30).

dinâmica no terreno¹⁸⁵. A identidade é uma construção sempre inacabada, “no seio da qual múltiplas lógicas podem coabitar” (Dupoirier e Schager, 1994: 337).

Como demos a entender, por conseguinte, as identidades não são essências cristalizadas, estados psico-afetivos imutáveis, exteriores aos processos sociais envolventes. Ao invés, constroem-se dentro de transações sociais sempre renovadas, mantendo com elas uma relação de clarificação, controlo e dinamização. As identidades, salienta Tilly (2005: 32), “resultam de um trabalho de negociação e interpretação plenamente social”. Fica por dizer que no mundo da política as identidades não são todas iguais. Apenas algumas se prestam à mobilização e à ação colectiva. Assim as identidades territoriais, que estão longe da permanência que Rokkan tendia a imputar-lhes, influenciado pela longevidade das estruturas territoriais da Europa¹⁸⁶. Verdade é que “a história acumulada oferece sempre matéria para construir identidades, limita sempre as possibilidades desta construção, torna mais prováveis certos relacionamentos sociais como bases para esta construção. Esta história, ainda assim, deixa sempre um espaço para o espírito criador dos construtores de identidade” (Tilly, 2005: 40).

Que territórios para a identidade?

A dinâmica identitária pode coexistir com formas de interação abertas à mudança e à inovação, até alimentar-se delas, tal como brotar de atos voluntaristas das elites e dos cidadãos. Para muitos, isto é particularmente claro se aplicado às realidades regionais. A identidade regional representará um foco de inovação e de laço afetivo, revitalização económica e solidariedade social, colocando os espaços regionais no centro das recomposições atuais da vida política¹⁸⁷. Haverá aqui um “retorno do recalcado, com o reaparecimento político dos temas territoriais” na Europa ocidental (Ritaine, 1994: 75). Não se tratará tanto de ressuscitar os regionalismos clássicos, mas de fenómenos que, apresentando-se como recursos simbólicos para lutas políticas privadas das grandes

¹⁸⁵ Na prática, o que se vê não são tanto identidades propriamente ditas, mas “identificações em curso” (Santos, 1993: 11).

¹⁸⁶ Sobre este aspeto, cf. Rokkan e Urwin (1982).

¹⁸⁷ Sobre a identidade regional, a síntese de Dupoirier e Schager (1994 : 332) é esclarecedora: “L’émergence d’une identité régionale implique que les éléments constitutifs d’une communauté de vie, de pensée, voire d’intérêts fondés sur l’appartenance à un même territoire, constituent les facteurs décisifs de la production des attitudes et des opinions, ou pour le moins plus discriminants que les singularités socio-économiques ou politiques qui définissent les individus et les groupes hors de toute référence à l’espace dans lequel ils s’inscrivent”. Sobre este aspecto, ver também Wagnon (1994).

ideologias, emergem no seio de estatutos territoriais reconhecidos e por vezes muito avançados.

É claro, a retoma das problemáticas ligadas ao território é efeito de processos políticos complexos, que devemos continuar a debater. Todavia, como frisa ainda Ritaine, a crise estatal e a construção europeia estão entre os fatores mais pertinentes — “tout processus politique territorialisé peut devenir une ressource d’adaptation face à la crise de la norme étatique et des organisations politiques nationales, et face aux enjeux nouveaux de la recomposition économique et sociale dans la Communauté européenne. L’activation de cette ressource suppose un travail de construction politique, effectué par des opérateurs politiques pris dans des rapports de concurrence, notamment avec les organisations politiques nationales” (Ritaine, 1994.: 87). O que se destaca é, mais uma vez, a relação estreita entre o espaço e a política. A forte concorrência em que os agrupamentos territoriais hoje se encontram, no que respeita à captação de investimento, por exemplo, não deixa de apelar à força gregária contida nos referentes ligados ao espaço habitado. Boa parte da vida socioeconómica joga-se ao nível das representações, imagens mentais, memória coletiva e confiança que as elites conseguem suscitar. O sentimento da pertença territorial pode ter efeitos determinantes, por exemplo, no desenvolvimento tecnológico de uma dada região. E as capacidades de ação, influenciadas pela conceção dinâmica ou resignada que os indivíduos têm de si e da sua comunidade, possuem em todo o lado uma conexão com o espaço e nele são projetadas.

Em síntese, lidar com a experiência espacial de cada um (e a sua parte de imaginário), não só prefigurou bem a abertura interdisciplinar requerida, como é igualmente útil quando estão em causa fenómenos de natureza coletiva ou processos mais individuais. Se as categorias de descrição da nossa experiência são efetivamente “mais redigidas em termos de espaço que em termos de tempo”¹⁸⁸, é toda a fabricação da teoria social que, como lembrou Lefebvre (*apud* Dear, 1997: 62), deverá mudar, habituada que estava a privilegiar outras dimensões e a ausentar o espaço da sua pesquisa. Por outro lado, sentindo-se ou sendo levada a perceber-se como parte de um conjunto “cósmico”, constituído por agrupamentos

¹⁸⁸ Alain Touraine, no IX Festival Internacional de Geografia de Saint-Dié-des-Vosges, outubro de 1998.

políticos com os quais se encontra em relação concorrencial¹⁸⁹, a coletividade tende a depositar nos grupos dirigentes a condução de tais relações, reforçando o papel tradicional do líder. Além de enunciar o imaginário identitário é, pois, este que vela pela segurança e equilíbrio da comunidade na interacção com o exterior.

Na realidade, desta infraestrutura conflitual — talvez melhor designada hoje de “competitiva”¹⁹⁰ — emergem as lutas dos territórios entre si pela obtenção de recursos. A partir de determinados posicionamentos mais estruturais, que condicionam as possibilidades de cada um, mobilizam-se forças e atributos para ascender a posições vantajosas, quando os ganhos de ordem económica se impõem como autênticos critérios de gestão política. As coletividades territoriais vêm-se por isso forçadas a obter peso negocial e força de atração de investimentos, que muitas vezes lhes são vitais (Viard, 1994: 390). O facto é que a identidade territorial e a sua projeção são um recurso importante para o desenvolvimento. Além do efeito de mobilização que pode ter sobre os habitantes¹⁹¹, pela definição e reconhecimento “externo” que dá aos territórios a identidade afigura-se decisiva para muitas decisões de investimento empresarial.

3.6. Os projetos, os atores e a mobilidade

Se no plano das identidades políticas é muito evidente a força da variável territorial, ela torna-se especialmente relevante no jogo das articulações entre o Estado e as comunidades locais, onde o recurso a múltiplos dispositivos — que vão de procedimentos burocráticos a alianças informais, da canalização institucional de demandas a solidariedades em rede — de atuação, por parte dos poderes locais, configura uma autêntica ilustração do será a *política externa* das coletividades.¹⁹² A este propósito, Fernando Ruivo salienta que “não se pode negar a existência de vantagens ou desvantagens derivadas do posto ocupado no sistema de locais e, portanto, de alianças, a maior parte das vezes tácitas e informais, com

¹⁸⁹Durkheim chamava-lhe, entre as tribos primitivas, “hostilidade constitucional”. Na linha de Carl Schmit, o “outro” é mais hostil que amistoso: “en lui-même est violence. L'autre me nie, et je dois m'accommoder de cette négation, composer avec elle. Dés lors commence le politique” (Schmit, 1992 : 66).

¹⁹⁰ Com Schmitter, quando diz que o que mais conta não é a tecnologia da violência, mas a da competitividade (1992: 118-119).

¹⁹¹ Para objetivos de crescimento económico ou outros.

¹⁹² Para uma análise da forma como a exploração “dos sites de pouvoir” se pode inscrever numa estratégia de promoção pessoal do ator político local, ver Jean-Patrice Lacam, “Le Politicien Investisseur - un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques”, *Révue Française de Science Politique*, 38 (1), février 1988: pp. 23-47.

vista ao exterior, por parte de determinados atores locais privilegiados" (1995: 81). Num cenário onde a imagem que se transmite é crucial — "o local, enquanto ator coletivo, produz uma imagem relevante para a sua 'diferença' cultural, a qual em grande medida pode ser determinante para a atração de políticas públicas e para o manusear de toda uma série de recursos" —, os frutos dessa gestão têm de ser demonstrados,¹⁹³ como condição da legitimidade que lhes é concedida. Conseguir impor um conceito positivo do território nas diversas instâncias do mercado e da política pode revelar-se capital para a sobrevivência da comunidade nele inscrita.

Bem entendido, a análise "territorial" enfatiza os meios geográfica e historicamente constituídos, enquanto "totalidade" sistémica, mas nada autoriza visões solipsistas, irredutivelmente locais, dos fenómenos em causa. Se uma certa afeição às noções de configuração local, "regime urbano"¹⁹⁴ ou ator coletivo territorial evoca a reconstituição dos laços e interesses entre diversas partes das sociedades regionais, urbanas ou metropolitanas, é importante que a presença de elementos oriundos do "exterior" (estatal, europeu, global) nessas configurações não seja ofuscada, pelo seu papel tantas vezes determinante nas reais condições dos processos de desenvolvimento e afirmação territorial em causa.

As conexões Estado central - Estado local

Conjugar de forma harmoniosa referências, imagens, projetos, atores e plataformas de ação política em territórios de escala urbana ou regional, nos quais entidades públicas e privadas, vontades e recursos multi-provenientes se moverão em ordem a uma certa construção do bem coletivo, não implica pois miopia ou indiferença aos fatores de incidência externa, mormente a impulsão institucional do Estado. Todas as grandes ações locais continuam a sofrer de um grau elevado de contingência, interna e externa (induzida pelas

¹⁹³Em Portugal, os presidentes de câmaras municipais, para explicar a longevidade no cargo, recorrem frequentemente à "obra feita", apresentando-se como grandes "Realizadores", no que será fator decisivo para a orientação do voto dos munícipes. Os eleitores relacionarão a "obra" de cada presidente com a eficácia das suas intervenções junto do Estado e, cada vez mais, de empresariais e instituições europeias, avaliando-o pelo que consegue obter para o município em cada uma destas esferas. A "obra feita" é tomada como indicador objetivo das qualidades políticas do autarca, decidindo da sua continuidade ou não como líder local. Ao mesmo tempo, simboliza o do prestígio e o reconhecimento do líder dentro do Estado ou organizações económicas. Dados os processos de identificação entre o território, comunidade e eleitos locais, os cidadãos como que sentem partilhar desse prestígio, numa espécie de contrapartida psicológica pelo facto de serem o fundamento último do poder do presidente.

¹⁹⁴ *Urban regime*, conceito que nos chega dos trabalhos americanos de Clarence Stone.

variabilidades das forças de mercado, por exemplo), que só o enquadramento legislativo e regulamentar do Estado, certos princípios superiores (como o do serviço público) e regras (de boa gestão administrativa), definidas a nível nacional pelo direito público e mecanismos institucionais, permitem ordenar. Já se disse, não se deve tomar por adquirida a sucessão linear governo-governança, na medida em que não se trata de totalidades que se excluem. Na relação, sistémica e dialética, entre governo e governança é muito possível encontrar novas assimetrias a favor do governo, isto é, do Estado (Ferrão, 2013). Como se verificou recentemente, e ciclicamente acontece em situações de crises económicas e financeiras agudas, o regresso do “Leviatã” pode ser a única solução para estabilização de tecidos sociais e económicos próximos da rutura.¹⁹⁵

A concorrência entre coletividades locais é pois forte. E se no interior da comunidade a promoção de certas lideranças e a sua identificação com o destino coletivo pode estimular a “pulsão gregária” dos indivíduos¹⁹⁶ — dando ao sentimento de apropriação e/ou pertença territorial dos mesmos um conteúdo político —, no exterior a intenção será maximizar o acesso a oportunidades e assegurar mais-valias negociais onde os interesses locais estejam em jogo. A tanto levam as pressões que recaem sobre os territórios para proverem ao seu próprio futuro, onde se supõe deixar de recorrer à figura paterna do Estado e voltar-se para as capacidades endógenas e o desenvolvimento local: “num contexto onde voltam a ser postas em causa as políticas redistributivas do Estado-Providência, a ideia de desenvolvimento local revela-se um paradigma largamente consensual nos discursos e práticas das políticas locais, tal como junto dos analistas do fenómeno” (Balme *et al*, 1993: 451). Nesse aspeto, a dinâmica que se procura nos territórios é “essencialmente endógena e reticular [uma vez que] os principais fatores de uma política local de desenvolvimento são muitas vezes uma autonomia relativa de decisão, recursos próprios, uma composição social favorável da sua população, algum consenso sobre a política local, uma situação histórica mesmo de oposição ao poder central. Podemos aliás relacionar a difusão deste paradigma com as mudanças operadas nos especialistas que dele dão conta: trata-se essencialmente de

¹⁹⁵ Em artigo partilhado com o *Economist*, o *Expresso* anunciava, a 30 de janeiro de 2010, que o “Leviatã volta a mexer”. Depois de aparentemente estar concluído o debate sobre o papel do Estado e sua dimensão adequada, com o fim da era do “governo forte”, o “consenso de Washington” e a privatização das empresas públicas, o governo forte regressa “em força: não apenas como um facto material mas como ideologia dinâmica” em todo o ocidente (p. 28). Se na França Sarkozy declarava o “fim da ideologia da impotência pública”, na América constatava-se que “os deuses do mercado caíram e os seus magos aduladores retiraram-se”.

¹⁹⁶ O que Durkheim designava a adesão emocional ao todo.

economistas, ordenadores do território e geógrafos, muitas vezes especializados" (*Ibidem*: 451).

As pressões e os requisitos que emanam do sistema económico, articulando-se com as consequências da crise do Estado, moldam pois o ambiente operacional dos sistemas locais, introduzindo em força a ideia de concorrência: “a introdução do território, da dimensão ‘local’ é a introdução da concorrência interterritorial (...), o problema já não é principalmente o de poder revelar uma capacidade local de poupança [pré-condição do desenvolvimento] mas de tornar o território local capaz de conservar e/ou atrair e, portanto, de remunerar uma poupança disponível onde quer que seja, localmente ou não” (Planque :1998: 9). Entre outras coisas, tais preceitos interpelam o perfil dos responsáveis políticos, avaliado pelas competências pragmáticas vigentes na economia e mundo empresarial¹⁹⁷. Por isso, para os eleitos locais, o campo de ação deixa de cingir-se às tradicionais negociações dentro do aparelho do Estado. Antes se alarga a outros domínios e problemáticas relevantes para a vida territorial, de acrescida complexidade, onde pontifica o universo empresarial, remetendo para fluxos relacionais que transpõem a barreira entre o público e o privado, o administrativo e o económico¹⁹⁸.

Se as opções concertadas das equipas autóctones evocam um novo paradigma, suportado em “lógicas de projeto” e endossadas à projeção dos territórios enquanto “atores coletivos” (Pinson, 2010; Le Galès, 2003),¹⁹⁹ a hipótese é a de que os dirigentes de muitas cidades e regiões estão a fazê-las ganhar integração, equilíbrio, ambição, destino colectivamente legitimado, a que se liga uma espécie de “paradiplomacia” internacional (Aldecoa; Keating, op. cit; Béal; Pinson, 2014). Seja num perfil mais reticular, seja pela ação das instituições já consolidadas, equipas de cidades e regiões protagonizarão acordos e

¹⁹⁷“Les collectivités locales subissent directement les effets de la crise (fermetures d'usine, d'exploitations agricoles). L'obligation d'assumer un rôle économique, qui ne se traduit seulement par l'allocation d'aides à des entreprises, est devenue une nécessité de leur propre survie, qui passe par l'utilisation optimale de leurs ressources. Ressentent fortement l'état de concurrence dans lequel elles se trouvent, chacune se préoccupe d'attirer des entrepreneurs en faisant valoir le maximum d'atouts, parmi lesquels figure aussi la présentation d'une image de gestionnaire modèle. Hertzog e Siat, Guy, "Dix ans de transformations dans les services publics locaux" (299-317), in Crozier, Michel et Trosa, Sylvie (dir.), *La Décentralisation, Réforme de l'État*, Boulogne Billancourt, Pouvoirs Locaux, 1992.

¹⁹⁸ A ideia de “governança territorial”, veremos adiante, está no centro destas evoluções.

¹⁹⁹ Tal como provam certos indicadores de satisfação dos habitantes, de qualidade das instituições, da legitimidade das lideranças, de progresso material e qualidade de vida, tende a haver nos territórios onde esta noção de actor colectivo se aplica sentimentos de adesão, lógicas de pertença e identificação territorial em diferentes grupos sociais.

políticas guiadas por ideias de projeto, dando a certos territórios aspetos materiais (morfológicos, urbanísticos, arquitetónicos) específicos, mas sobretudo marcas sociais e traços de cultura política renovados. Ao lado destes aspetos, haverá uma nova abordagem às administrações do Estado, mais ligada a complementaridades e a legitimidades equiparáveis entre diferentes níveis de poder, típica de modelos “intergovernamentais” (Goldsmith, M.; Page, E.; 2010), e não tanto a tutelas hierárquico-burocráticas. O que interessa é trabalhar com propostas, documentos e projetos, que desde a periferia reclamem intervenção sistémica e capacidade de integração “multifatorial”, tão mais válidas quanto preconizadas pelas forças democráticas dos territórios, em formato pluripartidário e plurimunicipal. Tais propostas deverão apontar caminhos diferentes dos individualistas, pessoalistas, fragmentados, concorrenciais, com que se fazia canalização de interesses da periferia para o centro, evidenciando, preferencialmente, o afastamento relativamente a qualquer enfeudamento localista.

A conceção transdisciplinar do local

Para já, reconheça-se que tão importante como as estruturas e racionalidades que sobrepujam os espaços, trazendo estruturação exógena, nacional ou “global”, a cada localidade, são os mundos vividos, as trajetórias biográficas, a memória colectiva, as redes relacionais, as práticas institucionais e de liderança que forjam em cada território construções humanas específicas. Quando as grandes instâncias do Estado estão em declínio, é destes cenários que pode advir a nova ação governativa. Quer se parta de problemáticas sectoriais (renovação urbana, infraestruturas e acessibilidades, urbanismo e ordenamento do território), ou das exigências multifacetadas ligadas à competitividade, atratividade, qualidade de vida dos territórios,²⁰⁰ reconhecido está que os sistemas políticos locais e seus universos são *locus* privilegiado para ver como as sociedades hoje se organizam e preparam caminhos de futuro.

A questão passa a ser em que medida e condições certos territórios se renovam e produzem enquanto contexto sociopolítico específico. Como se dotam de estruturas de decisão e de uma *praxis* favoráveis a entendimentos negociais, obrigações de reciprocidade,

²⁰⁰ E respectivos prolongamentos em termos de educação e formação profissional, ambiente, cultura, paisagem, turismo e património, combate à pobreza e desigualdades sociais.

partilhas de recursos, na senda de mais coerência, autonomia, eficiência técnico-organizacional? Sob que lógica ou princípios se forjam sistemas multiparticipados de ação para gerir problemas urbanos, conferindo ambição, capacidade de aprendizagem, estabilidade e confiança aos respetivos territórios? Como se ultrapassam, aqui e ali, os fatores de distanciação inerentes à heterogeneidade dos grupos e classes sociais, às cisões político-ideológicas, aos instintos competitivos, egoístas, narcísicos de diversas lideranças (políticas, económicas, associativas), habitualmente secundados por sectores da administração pública fechados, distantes, ciosos dos seus poderes burocráticos, em ambiente de pouco dinamismo e sem linha de rumo discernível? Será que acima das perspectivas e interesses divergentes dos agentes e instituições se está a assistir, como alguns casos sugerem, à sociogénese de culturas de divisão do trabalho, convergência de poderes, arranjos coletivos prenunciadores de programas verdadeiramente “territorializados” de ação? E serão estas vontades e formas de organização fator de mudança duradoura na vida política, a mostrar como partes distintas da administração pública (ministérios, institutos públicos, administrações regionais, autarquias locais), corpos intermédios da sociedade, interesses privados e cidadãos conseguem produzir e obedecer a (novas) leituras, minimamente consensualizadas, do “bem comum”?

A ultrapassagem do tratamento sectorial, fragmentado, tecnocrático dos problemas (de exclusão social, desenvolvimento sustentável, transporte coletivo, animação cultural, etc.), em prol de abordagens transversais, requer conciliação entre necessidades técnicas e os programas submetidos democraticamente às comunidades. Precisa igualmente de diferentes tipos de profissionais e sensibilidades, a articularem lógicas empresariais e necessidades coletivas. Requer também, sobretudo em grandes cidades e metrópoles, aproximação entre as cidades centrais e os municípios periféricos, de modo a ajustar-se interesses e particularidades de diferentes tipos de espaços e populações. Para medir tudo isto recorre-se muito aos projetos que os territórios, mormente as cidades e metrópoles, levam a cabo. A ideia é ver a que ponto neles se exprimem novos modos de conceber e organizar a vida urbana, o jogo dos atores e instituições de que depende o futuro territorial.

3.7. A importância da mobilidade no contexto metropolitano

Para a sociologia, estes projetos serão um ótimo laboratório. Repletos de indicadores das tendências em curso, mostram o que permanece e o que muda, o progresso sociopolítico

e os bloqueios ao mesmo. Porque havendo muitos exemplos de governação em termos de “capacidade política territorial”, há muitos outros exemplos, em espaços similares e até nos mesmos países, cativos de fórmulas mais tradicionais, tendencialmente burocráticas, opacas ou clientelares, associadas a velhos arcaísmos de cultura e às gastas rotinas, maniqueísmos, dependências, de tipo centro-periferia ou outras. Se as políticas locais, urbanas ou metropolitanas, dão a ver espaços políticos de espessura e importância, há que indagar que inovações políticas, institucionais, organizacionais estão em curso para que seja desse modo. Interessa, em suma, saber se estamos a falar de situações de efetiva evolução — no sentido autonómico, diferenciador, estratégico — ou de virtualidades falhadas, destinadas a dar lugar à retoma do controlo “exógeno”, mesmo que “à distância” e por novos instrumentos de gestão pública, da vida local pelo Estado ou pelas (in)determinações do globalismo económico.

Prosseguindo, os projetos podem ter um cunho mais sectorial (transportes e mobilidade, luta contra a exclusão social, ambiente, educação e desporto, cultura, património) ou global, como as grandes operações de urbanismo. Mesmo os mais sectoriais, todavia, têm dependências e impactos transversais: é muito raro não tocarem em aspetos que têm a ver com a organização social como um todo. A maneira como são concebidos e as vicissitudes que encontram dizem muito sobre as interações centro-periferia e a real autonomia local, as representações coletivas e as energias gregárias, as convergências público-privado e o vigor da sociedade civil, as lógicas partidárias e os modos de compromisso na esfera pública. Na prática, põem a nu clivagens, tensões, formas de cooperação e antagonismo que estruturam o sistema político e a vida pública mais geral.

O transporte coletivo

Os projetos de mobilidade e transporte coletivo, em especial, são excelentes para aferir estas evoluções e interrogações. Marcadores da qualidade dos governos locais, mostram a capacidade de se planear, de forma sistémica, as deslocações nas cidades e os usos do espaço público. Em relevo põem os modelos de política pública nacionais e a articulação entre diferentes níveis e tipos de autoridade (centrais e periféricas, políticas e técnicas, públicas e privadas). Evidenciam também a pertinência das delimitações institucionais existentes, nomeadamente face aos fluxos das deslocações casa-trabalho e às necessidades funcionais das populações, e a qualidade das lideranças urbanas, interrogando

o seu estilo de atuação. Além disso, grande parte destes projetos decide-se na maneira como são apreendidos conceptual ou mentalmente, já que são parte importante das representações coletivas sobre o que é uma cidade moderna e seu funcionamento. A sua relevância decorre, portanto, do contributo dado à coesão dos sistemas locais de atores e às aspirações democráticas das populações, pois as tensões que explicitam — entre lógicas económico-financeiras e ambientais por exemplo, entre o peso da urbe central e as polaridades e necessidades periurbanas — são de grande espectro, requerendo destreza e eficácia às relações políticas. Neste sentido, a política de mobilidade urbana reflete a capacidade de negociação, entendimento e cooperação entre poderes e atores de diferentes proveniências (a começar pelos do Estado), na maneira como constroem, em circunstâncias de elevada complexidade e interdependências, um interesse geral inovador.

A ver de perto, não haverá temática mais recorrente e estruturante nos contextos urbanos, metropolitanos e regionais que a da mobilidade e transportes coletivos. Não só as características físicas destes projetos têm qualquer coisa de “estruturante”, materialmente fundador, ao nível da geografia física e humana, que ajudam a redesenhar, como recompõem a própria fisionomia institucional e decisória. Fazem-no pelo trabalho requerido a instâncias supramunicipais, metropolitanas, pelos acordos informais com que complementam as participações formais dos atores e das instituições nas comissões de trabalho, nos projetos técnicos, nos regulamentos, nos financiamentos cruzados que reclamam, nos procedimentos de consulta que os legitimam, nos elementos culturais, de uma certa urbanidade e contemporaneidade, com que enriquecem os espíritos, afeiçoando-os a noções de território, metrópole, modo de vida moderno, tecnológico e ambientalmente sustentável. Por toda a Europa, efetivamente, os vários “governos locais” encaram esta política como oportunidade de demonstração de competências de gestão, visão política, estratégia planificadora, preocupações de saúde urbana e ambiental. Muito apropriadamente, aliás, na medida em que nas políticas de transporte coletivo e mobilidade urbana se jogam fatores cruciais de inovação institucional e procedimental, de estruturação técnica e renovação urbanística, de cultura do poder e projeção de lideranças, de financiamento e gestão orçamental, pondo em teste as grandes dimensões da política e da vida em comunidade. Note-se, a este propósito, como nas políticas de transporte tudo apela a noções de sistema, coerência, integração, equilíbrio, funcionalidade, contratualização, concertação, em construções humanas (cidades e metrópoles) de elevada complexidade e instabilidade, nas quais só uma boa lógica de ação

colectiva permitirá superar os maiores constrangimentos e implantar projetos duradouros. Nas políticas de transporte convocam-se vários saberes e especializações sectoriais (engenharia, finanças, urbanismo), múltiplos intervenientes jurídico-administrativos (do Estado central aos municípios mais modestos), entendimentos sobre as matérias mais heterogéneas (técnicas e políticas, estéticas e éticas), em contextos altamente sensíveis, fragmentados geográfica, social, funcionalmente.

Na verdade, o quadro metropolitano para onde as políticas de transporte são habitualmente concebidas é alvo de discursos contraditórios, formas distintas de imaginação do futuro, projeção de interesses e racionalidades divergentes. Tenham estas origem em lógicas centro-periferia, diferenças de “habitat”, concorrências intermunicipais, disputas interpessoais, afirmações de liderança política, transportam um tal repertório de variáveis que a sua concatenação pacífica roçará a ordem do milagre político. Recorde-se, apenas, como a fragmentação social e cultural das sociedades atuais é essencialmente um fenómeno urbano. Ou que o tão debatido desfasamento entre os perímetros funcionais da vida colectiva e os perímetros das instituições é nas grandes metrópoles que mais se reflete. Ou que a concorrência e a competição entre elites políticas é nos contextos metropolitanos que mais parece aguda, malgrado as instâncias supramunicipais ensaiadas para as ordenar e transformar em energia cooperante. Ou ainda que as metrópoles têm vindo a captar os lugares de comando das grandes empresas mundiais (Sassen, 1996), mas em contrapartida estas pouco se relacionam com as estruturas urbanas de representação económica, como as câmaras de comércio e indústria locais, ou outras formas de associativismo empresarial.

Por outro lado, é este trabalho sobre a “complexidade” que os sistemas de transporte coletivo em meio urbano permitem encetar. Nomeadamente o trabalho político de criação de novas instituições ou aperfeiçoamento das existentes, para estabelecimento de compromissos duradouros entre diferentes partes ou poderes na urbe. Isto na tentativa de consciencializar para as interdependências existentes, de conduzir a compromissos apropriáveis por uma gama heterogénea de intervenientes, interessados é certo nas vantagens e ganhos pessoais de cada projeto, mas igualmente na estabilização do sistema urbano de decisão, redutora da incerteza com que cada município, autarca, técnico, cidadão está confrontado. O que importa é criar estruturas onde as partes, incluindo as do Estado, se sintam representadas, decisões onde se vejam participar, obra em que se encontrem implicados, por forma a que os processos mais formais e técnicos possam ser enriquecidos

por elementos de valorização e reconhecimento emocional, intelectual, político de cada interveniente. Tal desiderato dará à política em causa, neste caso de transportes coletivos, carácter de obra pública coletivamente produzida, uma dimensão de *cooperative management*, na fórmula de Rhodes (1996: 657), escorada nos objetivos partilhados por parceiros considerados em pé de igualdade. Sem necessidade de se pensar no abandono do confronto ideológico, partidário ou pessoal, postulando unanimismos territoriais onde toda a conflitualidade se dissipe, há nestas políticas uma certa injunção ao voluntarismo compartilhado, ao compromisso no quadro de políticas e projetos mútua e globalmente vantajosos.

Em França e Portugal, as cidades de Nantes e Porto servem bem ao propósito analítico implicado nestas discussões. Nantes porque o seu *tramway*, o mais antigo do país, exprime exemplarmente, em lógica de “facto social total”, as mudanças que recompuseram a ação pública territorial em França nas últimas décadas. Experiência para outros projetos urbanos, figura de proa do desabrochar de um sistema de ação intermunicipal, o projeto do *tramway* é o primeiro grande estímulo e quadro de projeção de racionalidades políticas e técnicas à escala da cidade alargada. Curiosamente, nem sequer se trata de um projeto propriamente germinado a partir do interior do “sistema local de atores” — que em bom rigor não existia enquanto tal no final dos anos setenta, quando a recordação do velho *tramway* de Nantes, o mais antigo da França, dava lugar aos trabalhos para a reconstrução do moderno *tramway* da cidade.

No caso do Porto, o Metro é o único exemplo em Portugal de um grande projeto de transporte e mobilidade que reservou papel importante para as autarquias locais e outros atores (como a Universidade), dos quais se esperava empenhada participação. Em ambos os casos, ao longo de cerca de duas décadas de escolhas institucionais, arranjos organizacionais, projetos de engenharia, soluções de urbanismo, financiamentos, itinerários e tecnologias, temos um conjunto de fases, protagonistas, discursos, impasses e decisões em que as relações entre centro e periferia (Estado e poderes locais), o mundo técnico e o político, tal como as lideranças, vontades e capacidades para trabalhar em conjunto dos intervenientes podem ser avaliadas. E adicionalmente postas em causa, à luz das versões ideal-típicas da governança urbana como realidade de cooperação, coerência, transparência, eficácia na atuação dos diversos poderes e instituições.

Capítulo 4 – O PROJETO EUROPEU, A GOVERNANCE E O TERRITÓRIO

As vagas de descentralização administrativa nas democracias avançadas e os múltiplos efeitos “territoriais” sobre a reestruturação do Estado têm posto, nas últimas décadas, como dissemos, as elites do “território” no centro de grande parte das tarefas da política e do desenvolvimento. Ao relevo histórico das jurisdições locais e às funções que os municípios e regiões captaram nos modernos sistemas políticos juntaram-se, na Europa, as exigências da construção europeia e os incentivos veiculados pelos seus fundos estruturais. Valores como os da paz, liberdade e responsabilidade, centrais na génese do projecto comunitário, foram seguidos pelos imperativos da diversidade e solidariedade (entre países e regiões), cuja ênfase repercutiu no princípio da subsidiariedade²⁰¹ e em exigências de “territorialização” e parceria feitas a muitos dos projectos financiados com orçamento europeu. No momento em que uma nova matriz para o desenvolvimento implicava já, a nível mais geral, a revalorização dos *poderes periféricos*, tratava-se, nas intenções de Bruxelas, de associar as autoridades locais aos programas europeus, fazendo delas parceiros da agenda comunitária. Isso equivalia a dar a estas acesso a formas de expressão, possibilidades contratuais e raios de acção antes desconhecidos, dilatando e aprofundando, à escala europeia, os progressos de descentralização em cada Estado-membro.

Sem dúvida, a configuração geral dos tratados europeus e o quadro jurídico-financeiro das políticas comunitárias, subjacentes aos respetivos fundos, mantiveram o papel determinante das figuras nacionais. Desde as formas de decisão política e orçamental na

²⁰¹ Fundamental na filosofia dos autores federalistas, mormente Proudhon, o princípio da subsidiariedade é muito trabalhado pela doutrina social da Igreja, de acordo com a “função ‘supletiva’ dos poderes públicos” — Pio XI, Encíclica *Quadragesimo Anno*, de 15 de Maio de 1931 —, na base da ideia de que “passar para uma sociedade maior e mais elevada o que sociedades menores e inferiores podiam conseguir, é uma injustiça, um grave dano e perturbação da boa ordem social”. Proposto em 1984 pelo Parlamento Europeu para os tratados europeus, aparece inserido no Tratado de Maastricht, criador da Comunidade Europeia (TCE), e reforçado, ao lado dos princípios da “atribuição”, “proporcionalidade” e proximidade (este enunciado no artigo 10º, nº 3, do TUE), no artigo 5º, nº 3, do *Tratado da União Europeia* (Tratado de Lisboa). Aqui estipula que “em virtude do princípio da subsidiariedade (...) a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local”. O objectivo é aproximar dos cidadãos o exercício das competências administrativas — em conformidade com o princípio da proximidade —, e inclui explicitamente, a partir do Tratado de Lisboa, a dimensão local e regional neste âmbito. A finalidade da subsidiariedade reside portanto na concessão de um determinado grau de autonomia a uma autoridade subordinada a instância hierarquicamente superior, *vide* uma autoridade local ao poder central, repartindo competências entre diversos níveis de poder como o faz a base institucional dos Estados com estrutura federal.

União até à tramitação burocrática dos projectos — sujeitos aos “quadros de referência estratégica nacionais” e a regras de adicionalidade²⁰² e avaliação —, os interlocutores prioritários das autoridades europeias permanecem as estruturas governamentais de cada país. Todavia, defensora de modelos de acção mais equilibrados e partilhados, no Estado e na sociedade, a Europa não deixa de chamar os escalões infranacionais da acção pública, a par de organizações da “sociedade civil” (associações empresariais, entidades sectoriais, estruturas sindicais), a um trabalho de implicação na agenda comunitária. No âmbito da coesão regional e da luta contra as disparidades de desenvolvimento entre regiões, como no do mundo rural e inovação das práticas agrícolas, nas tarefas da modernização dos sistemas educativos, formação profissional, emprego, atratividade e competitividade territorial, como nas da reconversão tecnológica, políticas culturais e meio-ambiente, os fundos do FEOGA, FEDER e FSE — alocados à política agrícola, desenvolvimento regional e políticas sociais,²⁰³ e a partir de 2006 às necessidades da “Convergência”, “Competitividade regional e emprego”, “Cooperação territorial europeia” — configura-se uma dimensão territorial das políticas europeias que várias ordens de razões irão justificar e ampliar.

Que se fale da *Europa das Regiões*, das políticas das cidades e zonas rurais, do apoio às bacias de emprego ou a regiões especiais — de “montanha”, marítimas, “ultraperiféricas”, em reconversão industrial ou atraso estrutural —, a vertente territorial da integração comunitária evolui então do campo estritamente económico, dominante na original CEE,²⁰⁴ para uma visão mais jurídica, institucional e relacional do território, que confia às administrações infranacionais parte decisiva do investimento público a nível europeu. Na mira de uma idealizada simbiose entre a construção europeia e as matrizes locais, programas como os *Interreg*, *Agenda 2000*, *Leader*, *Leader +*, *Recite*, *Urban*, *Pobreza*, entre outros,

²⁰² O princípio da adicionalidade implica que os fundos europeus não substituam as despesas públicas estruturais dos Estados-membros, para que a contribuição financeira dos fundos não signifique a diminuição das despesas nacionais nos territórios. Os fundos estruturais destinam-se a ser adicionais ao investimento público nacional, complementando-o, não substituindo-o. A norma é o co-financiamento dos projectos.

²⁰³ Em ordem às quais três grandes objectivos são em 1999 especificados: Objectivo 1, desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões em atraso de desenvolvimento; Objectivo 2, reconversão económica e social das zonas em dificuldades estruturais; Objectivo 3, adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, formação e de emprego. Para estes objectivos e respectivos fundos três tipos de zonas ou regiões (NUTs) são elegíveis, na sequência de critérios europeus que têm em conta variáveis demográficas, de emprego e rendimento, de localização e acessibilidade, de educação e desenvolvimento tecnológico.

²⁰⁴ Na altura, tratava-se de combater a falta de coesão económico-social no espaço profundamente desequilibrado da comunidade nascente, em que a prosperidade se concentrava numa espécie de nova Europa “Iotaringia”, deixando de fora vastas zonas da CEE.

prolongam e afinam o tecido das políticas regionais e de desenvolvimento europeias, deles se esperando o melhor envolvimento, o incremento das capacidades (mormente técnicas) e a progressão das afinidades territoriais em direção ao projeto comunitário.

Em perspectiva estava a intersecção das aspirações espaciais (rurais, urbanas, regionais) com aquilo que a Europa oferecia em termos de políticas e metodologias de desenvolvimento, dando às agências comunitárias ensejo de trabalhar diretamente com as autoridades territoriais. Esse desiderato uniria o interesse local ao europeu, enquanto permitia às metas previstas a nível comunitário para cada tipo de espaço, setor ou política pública viajar em programas de consórcio, ou colaboração, entre agências europeias e decisores locais. Com a aceitação da tónica do “desenvolvimento endógeno” (inscrita logo na primeira regulamentação do FEDER) pela Comissão, a abordagem “bottom-up” da integração comunitária seria a dominante, concretizando-se em políticas territoriais esboçadas e financiadas por Bruxelas, mas co-decididas pelas regiões, cidades e municípios dos Estados-membros. Os grandes princípios da coesão, parceria e inovação, agrupados em torno da noção de “desenvolvimento local”, constituiriam a pedra angular das políticas comunitárias, estabelecendo um “verdadeiro método de acção pública localizada” (Lavignotte Guérin, 1999: 10). Quer dizer, as políticas europeias participariam de modelos de desenvolvimento “susceptíveis de mobilizar o maior número possível de indivíduos”, incentivando ao “diálogo directo (o Estado não intervém) entre a Comissão Europeia e as colectividades locais”.

Esta concepção, que chama aos programas europeus o saber e experiência locais (Smith, 1995: 75), corresponde à intenção de tornar a população de cada território menos dependente das tendências fortes do capitalismo e de sistemas políticos dominados pelos actores estatais, trocando-se a dependência da impulsão institucional e monopolística do Estado pela mobilização de redes, mais ou menos independentes do aparelho estatal, capazes de combinar interesses globais e sectoriais, em clara reformulação da maneira de pensar e fazer a acção pública. A impulsioná-la estão uma Comissão e Parlamento europeus que em prol da evolução “europeizante” dos sistemas centro-periferia nacionais tentam mudar a maneira como os Estados mais centralistas da UE geriam o território.²⁰⁵ De igual

²⁰⁵ No Parlamento Europeu contam-se muitos deputados com ligações a municípios e regiões, favoráveis à descentralização das políticas nacionais e comunitárias. Nesta linha se estabelecem critérios a aplicar nos diversos países (eleições democráticas das instituições regionais, atribuição de competências adequadas,

modo, está presente a “estratégia silenciosa da Comissão” (Tommel, 1998: 53) — reduzir, evitar, contornar o espartilho intergovernamental no seio da União²⁰⁶ —, a qual leva Bruxelas a estimular a gama potencial de aliados, ou parceiros, nas instituições e redes de sociedade civil territoriais (autarquias, associações empresariais, ONG’s, cooperativas, universidades, institutos, fundações e outros organismos, públicos e privados). Nomeadamente, para que adiram a lógicas de cooperação e parceria susceptíveis de forjar, entre os níveis supranacional e regional, um sistema alternativo de relações intergovernamentais na Europa (Carter; Pasquier, 2010).

A começar nas regiões depositárias das “expectativas funcionais mais importantes” (Balme, 1994: 267-268),²⁰⁷ mas em padrão extensível aos outros escalões territoriais — do mundo rural e parques naturais às montanhas e ilhas, das regiões e cidades às metrópoles e conurbações urbanas —, autoridades comunitárias e redes públicas e privadas dos territórios deviam pois trabalhar em lógica de soma positiva. À alquimia de vontades, esforços e mediações em causa vários tipos de realidades, instituições e lideranças subnacionais eram convocadas. Da sequência que estas dessem ao desígnio comunitário, inserindo-o nos laços de “proximidade” das políticas territoriais (regionais, urbanas, metropolitanas), haveria em troca recursos e horizontes alternativos aos do vórtice centralizador nacional. No limite, se a coerência territorial do referencial europeu dependia de as autoridades locais o traduzirem e adaptarem à “singularidade dos espaços, das histórias e dos sistemas políticos” (Négrier, 1995: 50), a posição favorável de Bruxelas a mais abertura e autonomia às entidades territoriais dava a estas direito às credenciais comunitárias. Isto é, acesso ao prémio reservado ao “*Community friendly behaviour*” (Kholer-Koch, 1999: 26).

4.1. Uma nova socialização política e cultural. Em busca da “soma positiva”

Primando pela diversificação, renovação e intensificação da actividade política a nível local/regional (Hooghe; Marks, 1996: 207), que defende logo a começar nos sistemas

autonomia financeira, participação das regiões na definição da posição dos Estados nas instituições comunitárias), defendidos e amplificados pelas várias associações europeias de cidades e regiões.

²⁰⁶ A construção europeia é uma grande *entreprise de contention du national*, refere Abelès (1996).

²⁰⁷ Consideradas como o contexto onde melhor se podia enfraquecer os quadros político-corporativos nacionais, para se os recompor a nível regional/local.

administrativos nacionais,²⁰⁸ a Europa vai assim preconizar que em moldes mais formais ou informais, organizados e institucionais, ou reticulares e competitivos — a Europa é o típico universo reticular (Balme, 1995: 289)²⁰⁹ —, os atores territoriais se abeirem das instituições comunitárias e nelas invistam ideias e estratégias, úteis para as suas circunscrições e o espaço europeu no seu todo. Se nos territórios os programas comunitários mobilizariam redes de actores “euro-compatíveis”, estes ganhariam, na Europa, novos perímetros de acção, numa EU que passava mesmo a aceitar solicitações, candidaturas ou projectos remetidos directamente dos territórios à União — e vice-versa²¹⁰ —, com apoio dos órgãos dos municípios, cidades e regiões instalados em Bruxelas.²¹¹ Renovado alento migratório das elites rurais, urbanas e regionais podia irromper na galáxia europeia. Excelente para obtenção de informações e conhecimento de roteiros, participação em negociações (políticas, técnicas, orçamentais) e cultivo de companheirismos, esse *lobbying* “territorial” daria azo à “paradiplomacia” subnacional em Bruxelas (Aldecoa; Keating, 1999), coroando ao mais alto nível a velha gesta internacional das cidades (Ewen; Hebbert, 2007), o ímpeto das regiões ganhadoras (Benko; Lipietz, 1994), a tradicional demanda “exterior” dos poderes

²⁰⁸ Sob efeito ou pressão europeia, dá-se o aprofundamento das competências federais na Alemanha e na Bélgica, o reforço das autonomias em Espanha, a “devolution” na Grã-Bretanha. Em Estados mais “unitários”, como França e Itália, desenvolvem-se programas de regionalização e incremento das organizações supramunicipais, com relevo para as figuras metropolitanas. Nos países nórdicos, berço da mais velha liberdade e intervencionismo dos poderes locais na Europa, houve também progressos nas funções autárquicas, tal como melhorias nas missões de vilas e cidades em países como a Holanda, Irlanda, Grécia.

²⁰⁹ Para Keoane e Hoffman (cit. por Josselin, 1995: 207), “a Comunidade Europeia não opera, nem como um ‘mercado político — caracterizado por frias transacções entre entidades independentes —, nem como uma ‘hierarquia’, na qual o modo de regulação dominante é a regra de autoridade. Exemplifica antes o que os sociólogos chamam ‘uma forma de organização em rede’, na qual as unidades individuais são definidas, não por elas próprias, mas em relação a outras unidades”. Uma das primeiras a tratar a integração europeia com o recurso à noção de rede foi Helen Wallace, referindo “a emergência de redes políticas horizontais que atravessam as fronteiras nacionais” (1984: 14).

²¹⁰ Certos grupos de pressão nasceram directamente de oportunidades, financiamentos ou solicitações das instituições comunitárias, que também criam os focos de “sociedade civil” do seu interesse.

²¹¹ Regiões, províncias, cidades, municípios, por critérios de afinidade geográfica ou temática, em consórcio ou isoladamente, montam gabinetes de representação na EU, onde se reúnem não raro pequenos exércitos administrativos, consultores de *lobbying*, especialistas na captação de boas oportunidades, numa lógica de emancipação das dependências e escolhos centro-periferia tradicionais. Organizações como o *Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa*, ou outras organizações a nível europeu formadas pelas regiões e cidades, como o CEMR, Conselho Europeu dos Municípios e das Regiões, a CRPM, Conferência das Regiões Periféricas Marítimas, o CPLRE, Congresso dos Poderes Locais e das Regiões da Europa, o Eurocidades ou a ARE, Assembleia das Regiões da Europa, constituem-se em lugares de troca e redes de socialização dos seus membros, designadamente ao nível das políticas públicas e experiências de trabalho em vários domínios. Financiadas também pela Comissão, apoiam a preparação e formação para programas de iniciativa comunitária, como o INTERREG, ou projectos piloto como o RECITE, dirigidos ao reforço da coesão económica e social intra-comunitária. Todos estes programas intensificam trocas, cooperação, ajuda, a confiança mútua entre autoridades locais e regionais através da União Europeia.

locais (Ruivo, 2000). Nas suas várias facetas de “investimento” político (Lacam, 1988), correria paralelo à “sociedade civil” — beneficiária, na capital europeia, de ambiente similar ao do fervor *lobbyístico* em Washington.

A acção infranacional teria assim ensejo de incarnar um novo epicentro político na malha institucional da União. Embora dependente do grau de descentralização de cada país, e da implicação do direito comunitário na gestão das autarquias,²¹² o ativismo territorial na UE é o corolário lógico da reforma dos fundos estruturais, de 1988, que faz da política regional lugar privilegiado da integração das forças territoriais na Comunidade. Primeiro passo da tentativa de “europeização” das instituições e redes territoriais, isso deveria converter as regiões no enquadramento prioritário da articulação entre os objectivos comunitários e os agentes económicos no terreno.²¹³ Donde, a primeira redacção e aplicação dos documentos do desenvolvimento far-se-ia a nível regional, e as várias fases de programação dos fundos pediriam aos meios económicos e associativos, mas também à população e grupos minoritários, em geral (Smith, 1995), que participassem, contribuindo para estratégias amplas de interesse regional. Como notam Keating e Hooghe (1996: 224), o dinheiro e os pressupostos comunitários, associados às regras de participação, definem uma política europeia guiada, toda ela, “pela noção da subsidiariedade, com o maior envolvimento possível dos interesses locais e regionais, parceiros sociais da economia, sindicatos e associações de voluntariado”.

Por outro lado, as regulamentações europeias vão impor uma abordagem integrada do desenvolvimento regional, devendo este ligar o ordenamento do território à tecnologia, política ambiental, educação, investimento público e regras da competição, pondo em contacto as regiões com a vasta gama de políticas e directórios da União Europeia. Nesse registo, a Comissão, alinhada com o pensamento contemporâneo das políticas de desenvolvimento, procura passar das infra-estruturas ao capital humano, do investimento produtivo e desenvolvimento endógeno. Também isso implica um papel mais activo e participativo de vários tipos de actores regionais. No final, da integração entre coletividades

²¹² A quem se passou a exigir compatibilidade com as normas europeias, entregando Bruxelas aos governos nacionais a fiscalização dessa obrigação.

²¹³ Lembra Faure (2001: 35), em matéria de políticas comparadas europeias “os palcos infranacionais nos quais se desenvolvem novos compromissos possuem um centro de gravidade regional assaz estruturante”.

periféricas e Bruxelas²¹⁴ — defendida por figuras que iam do Parlamento Europeu e da Comissão²¹⁵ até ao *Comité das Regiões* (criado em 1994), pelas elites regionais alemãs, belgas, espanholas (secundadas pelas italianas, francesas, britânicas) até aos funcionários de certas Direcções-Gerais (sobretudo da Política Regional e Ambiente), pelo efeito da cultura participativa e identitária das universidades até aos partidos, *media* e meios associativos regionais —, até ao “corporativismo liberal” da EU, criador de estruturas sectoriais de concertação e arenas especializadas de negociação que articulam grupos de interesse formalmente cooptados com políticas liberais de âmbito europeu (Balme, 2005),²¹⁶ temos uma Europa que reconhece precisar dos “parceiros sociais” para as suas metas de desenvolvimento. Sejam eles os grupos privados, com o seu “saber” necessário ao desenhar das políticas europeias, sejam as associações e instituições de âmbito mais territorial, decisivas para a aplicação das políticas comunitárias no terreno²¹⁷. Muito em especial, isto deveria dar à representação regional e local oportunidades de interacção e diálogo com as agências europeias, que a par da sociedade civil, e sua governança em rede (*network governance*), alimentariam uma lógica “policêntrica” a partir dos grandes princípios comunitários da descentralização, da flexibilidade e da eficácia.

Por conseguinte, o método europeu vai recorrer, em coerência funcionalista-tecnocrática,²¹⁸ a todos os grupos, redes, entidades oficiais ou *ad hoc* que contribuam para a

²¹⁴ A exemplo do iniciado com os Programas de Iniciativa Comunitária (PIC, 1984), completados pelas “acções inovadoras” (1988), ou os projectos para territórios específicos, como os PIM — Programas Integrados do Mediterrâneo, a partir de 1985. Isentos da chancela governamental e da mediação das burocracias nacionais, não estavam sujeitos aos princípios da adicionalidade, podendo ser aplicados fora das zonas “elegíveis” a nível nacional, enquanto promoviam o face-a-face entre pessoal da Comissão e actores locais.

²¹⁵ Como Bruce Millan.

²¹⁶ Dando às organizações socioprofissionais e de negócios grande liberdade e influência, alegadamente extensíveis a outros grupos. Por outro lado, além da participação formal dos mais poderosos e organizados, encontramos nas instâncias comunitárias associações e grupos de pressão mais pequenos e variados (Imig e Tarrow, 1999; Balme e Chabanet, 2002; Jacquot e Woll, 2004), que evidenciam usos e modos muito diversos de interacção com a Europa, formas distintas de apreensão e inserção na dinâmica comunitária, grandes particularidades na adaptação à mecânica europeia.

²¹⁷ A intimidade com a “sociedade civil organizada” deveria envolver esta no ideal europeu, importante em setores tão dinâmicos da sociedade e na luta contra o “défice democrático” da União. Essa aproximação permite convencer os parceiros relevantes a aceitar a competitividade e o mercado como modos dominantes de regulação e crescimento no espaço europeu e extra-europeu (Balme, 2005). Conciliando-se depois, mediante as políticas comunitárias, o mercado liberalizado com o intervencionismo social dos poderes nacionais e locais. Esse o desiderato de Bruxelas, interessada na repartição equilibrada da riqueza e das oportunidades que as políticas liberais, inerentes ao mercado único, não deixariam, em princípio, de fomentar.

²¹⁸ As visões neo-funcionalistas da integração europeia, durante muito tempo a “versão autorizada” da construção europeia (Rosamond, 2000), defendem que são os interesses materiais (económicos) que conduzem à moldagem das estruturas de decisão e funcionamento da EU. Destinada a servir a integração material e empresarial, a Europa beneficiaria de transferências de lealdade, interesses e estratégias dos actores

sua produção regulamentar, a sua vigência normativa, a legitimação da União no espaço público. Se o universo de meios, sentidos e instituições da Europa suscita aos agentes públicos e privados, locais e nacionais, do centro ou da periferia, dedicação às temáticas comunitárias, é através da incitação à atuação em “rede”, ao empenho colaborativo com parceiros de qualquer Estado. Alternativa a uma globalização que estreita as margens de influência dos governos (nacionais e locais), o espaço europeu oferece uma nova densidade de comunicações e interdependências. Na sua fluidez e complexidade, requer que os processos de decisão e organização de todos se adaptem, pois na União Europeia, diz Goldsmith (2003: 129), “não se trata de hierarquias, mas de redes e interdependências, num ambiente em transformação permanente”.

4.2. Ambições de largo espectro: um método europeu de acção territorial?

No processo de recíproca legitimação entre territórios e EU, tanto como o desenvolvimento local receberia das vantagens europeias se esperava que as elites infranacionais interiorizassem as concepções, normas, preceitos, documentos de orientação europeus, aplicando-os na sua *praxis* institucional. A premissa era a de que os instrumentos de acção pública oriundos da UE eram os mais avançados, na Europa e a nível internacional, ilustrando as melhores práticas em termos de ordenamento do espaço e gestão de cidades, transportes, ambiente e educação, cultura, turismo e património, luta contra a pobreza e modos de integração social. Conjugando as ambições dos seus territórios e os requisitos da política comunitária, as atitudes (cognitivas, relacionais, tecnocráticas) das elites subnacionais fundiriam os princípios europeus no desenvolvimentismo local. Nessa Europa cujos fundos e equipamentos, atraídos aos diversos espaços, renova as políticas territoriais e a visibilidade dos seus promotores, os líderes locais-regionais teriam só de implicar-se na

económicos nacionais para o seu seio. Nesta visão o sistema europeu basear-se-á em procedimentos, não ideais ou ideologias, e é tecnocrático, à imagem das estruturas nacionais, onde o poder é dos que possuem o saber especializado necessário à máquina capitalista: “technocracy is used to denote rule by those who control the means of production, or more precisely those who are endowed with the necessary expertise to understand the complex machinery of the capitalist mode of production” (p.57). Nesse pressuposto, são os grupos de interesse, antes fiéis aos governos nacionais, que assumirão organização “transnacionalizada” (europeizada), adaptando-se ao novo sistema. Por seu lado, “the new region-level institutions would require direct access to societal groups. There would need to be mechanisms in place to bypass the traditional gatekeeping role of national governments if the important dialogue between interests and the new institutions was to take place and thereby generate integrative processes and outcomes” (p.56).

territorialização da política europeia, cuja tarefa é a eles, eleitos ou funcionários de administrações territoriais, chefes de município ou região, que se outorga em primeira linha. Próximos dos cidadãos, dignos representantes dos “povos da Europa”,²¹⁹ são os autarcas as figuras de proa da transposição *in loco* das acções europeias. Dos seus perfis, mais profissionalizados e especializados, se antevê o melhor para a conversão os objectivos comunitários em acção pública territorial.²²⁰ *Pivots* duma *multi-level governance* que os furta a muitas tutelas governamentais, dando à Europa, ela própria, “meio de reforço dos seus poderes face aos governos nacionais” (Pierre; Peters, 2005: 87),²²¹ os chefes locais e regionais são peças-chave da recepção territorial das políticas comunitárias, sua ancoragem e legitimação. Endogeneizando a metodologia europeia nas instituições territoriais, os atores político-associativos infranacionais espraariam os referenciais europeus, carreando a marca “Europa” até aos confins da vida pública. Égide da descentralização e participação, subsidiariedade e desenvolvimentismo “relacional”, leia-se, da *governance* do futuro (Leca, 1996) contra os bloqueios, limitações, desequilíbrios da acção governamental clássica. Dessa fé em aliados territoriais que dão às ambições europeias ancoragem e focos ascendentes de legitimação, sensibilidades pró-europeias crescentes, retiram mesmo a Europa alento para um esboço de acção directa sobre todo o território comunitário, para enfrentar os desequilíbrios do espaço comunitário como um todo e fabricar a sua própria política de ordenamento do território. É o caso verificado em 1999, com a elaboração do *projecto de ordenamento do território comunitário*,²²² de onde sai um mapa propriamente europeu de zonas elegíveis a fundos de desenvolvimento.

Em filigrana está, para a União, a convicção de que as suas intervenções não se esgotariam no respaldo ao tecido socioeconómico das regiões. Querer-se-iam ao invés

²¹⁹Especialmente a partir da Comissão “Delors”, esmerada no acolhimento aos representantes locais e regionais.

²²⁰ Donde a ênfase na intensificação de conhecimentos e capacidades de especialização local, como modo de acesso à realidade complexa da Europa e seus procedimentos (Lavignotte Guérin, 1999).

²²¹ A autonomização face aos poderes governamentais é interesse comum dos agentes territoriais e Bruxelas. Já o apoio das agências europeias às administrações, grupos de interesse e atores micro-territoriais dá a estes condições de subir na cadeia dos recursos políticos e económicos.

²²² Na Cimeira de Potsdam, os Estados adoptam o SEDC (Esquema Europeu de Desenvolvimento Territorial) para combater as disparidades regionais de desenvolvimento, consideradas mais prementes que as desigualdades entre Estados (estas tendiam a enfraquecer e as primeiras a agravar-se, com reflexos a nível comunitário e dentro de cada país). A ideia de o fazer preservando a diversidade regional e adoptando formas sustentadas de desenvolvimento unia a Comissão e os governos nacionais, convencidos de que a coesão económica e social passava sobretudo pela luta contra os desequilíbrios regionais, no âmbito de uma política europeia de ordenamento do território.

veículo de uma cultura institucional e princípios orientadores renovados junto das administrações subnacionais — “uma nova visão do mundo dirigida à acção pública local” (Négrier, 1995: 45) —, pondo a Europa no cerne da governação local e do *aggiornamento* das relações centro-periferia. Do bom andamento das relações entre a Comissão, “guardiã” dos Tratados e “consciência” da União (Nugent, 2002), e as entidades territoriais, amarrando o sistema político europeu (Hix, 1999) aos confins locais e furtando-o aos Estados-nação, decorre para Bruxelas a confiança em difundir a sua linguagem, meios de acção e regulação, o ascendente comunitário sobre a maneira de “fazer as coisas”. Isto porque, construída embora com os territórios e sua diversidade (em termos de desenvolvimento, estatutos jurídico-administrativos, aspirações identitárias), a Europa não ilude o instinto normativo que a move, a vertigem expansiva da sua cultura político-administrativa, susceptível de perturbar a boa “conversão” territorial da construção europeia²²³.

A juntar à imposição do ponto de vista europeu aos “arcaísmos” das práticas nacionais, estava em causa, de modo formal e informal, pela imposição, aprendizagem ou difusão de novo paradigma,²²⁴ uma “gramática europeia da acção pública” (Muller, 1995). Fixando-se, enquanto maneira de pensar a realidade e resolver os seus problemas, na socialização das elites territoriais, setoriais e governamentais, a Europa pretendia anular as grandes diferenças entre os sistemas políticos, nacionais e regionais. Esperava assim não só proteger os territórios face às opções desfavoráveis dos governos nacionais, como colocar o desenvolvimento local no centro do projecto comunitário. Para isso havia que configurar, nas mentalidades e modos da política territorial, a metodologia europeia, cujo significado e princípios se afiguravam obrigatórios para qualquer modernização da acção governativa.

Bruxelas tenta assim que nos territórios regionais e locais se combinem parcerias verticais (entre diferentes níveis de administração) e horizontais, ligações entre os sectores público, privado e associativo, uma administração mais aberta ao meio-ambiente, redes locais, inter-organizacionais e inter-pessoais, favorecedoras da inovação política e

²²³ Note-se o grau de desorientação, acrimónia e hostilidade susceptível de ser sentido à periferia com a torrente técnico-regulamentar de Bruxelas, a sofisticação jurídico-burocrática que faz da Europa algo mais do que um novo e auspicioso quadro de organização, referenciação, inserção e diversificação estratégica para a acção territorial, figurando-a como complexo regulamentar opaco, constrangedor, autista na mecânica hipertrofiada das suas leis, agências, dispositivos regulatórios, distantes e autoritários, a mimetizar mais um opressivo “super-Estado” que uma plataforma amigável de acolhimento institucional.

²²⁴ Page (2003) enuncia processos de coerção, imitação, ajustamento e polidifusão, em condições de aproximar ou fazer convergir os sistemas políticos nacionais no contexto europeu.

económica. Em princípio, o “círculo virtuoso do partenariado” imporia um modo de actuar baseado na construção colectiva dos problemas, diagnósticos partilhados pelos actores, uma construção conjunta de conhecimentos a “déboucher sur la stabilisation de rapports de confiance entre parties prenantes (autorités publiques de différents niveaux, associations, habitants, acteurs économiques, etc.) censée pouvoir garantir à la fois l’innovation politique, la mobilisation de différents types de ressources (financières, cognitives ou politiques) et une meilleure coordination des interventions (Pasquier e Pinson, 2004: 45).

Do progressismo político-territorial: desenvolvimento local e partenariados

Vetor de modernização das concepções e *modos operandi* periféricos, o preceituário europeu exigia “abordagens integradas”, parcerias de múltipla escala, projetos em rede, colaboração entre entidades públicas e os sectores privado, associativo, solidário, fazendo dos territórios (regiões, cidades, municípios) quadros multiparticipados de ação coletiva. Como em obra coletiva anteriormente postulámos (Ruivo, Francisco e Gomes, 2011), a metodologia proposta, assente em “partenariados”,²²⁵ segue a visão, mais geral, dos “partenariados” como grande segredo, palavra-chave, esquema dileto do desenvolvimento territorial (Pecqueur, 2000). As composições de partenariado, suplantando as velhas fronteiras entre público e privado, centro e periferia, resultariam em relações transversais de troca e interação, de colaboração entre “iguais” ou de aproximação entre parceiros diferentes, reunidos enquanto condição funcional do desenvolvimento territorial.

Só estas metodologias de consulta, participação e aprendizagem coletiva, libertadoras, aos olhos da Europa, das sinergias de cada contexto espacial, estariam à altura dos novos desafios do desenvolvimento. Concorrências e competições entre público e privado, individual e colectivo, centro-periferia, deveriam dar lugar a formatos mais democráticos, comunicativos e inclusivos — os partenariados. Assim se define o “método europeu”, construção institucional progressista onde os aspetos económicos do crescimento desposam as necessidades, não raro tidas por incompatíveis, do desenvolvimento social, a partir do reduto pertinente que são os territórios locais.

²²⁵ Os partenariados significam a mobilização voluntarista e colaborativa de atores públicos e privados para encontrar soluções inovadoras para os problemas comuns dos territórios ou sectores de atividade. Instaurando dinâmicas de comunicação, troca e interação em pé de igualdade entre o público e o privado, individual e coletivo, devem criar parceiros e aliados em universos doutra forma dominados por relações estritamente concorrenciais e competitivas.

Nesse enquadramento, ligado aos projetos e formas de socialização inerentes à Europa esperavam-se modos comuns de percepção e atuação territorial.²²⁶ Se as autarquias, as organizações e configurações territoriais ampliariam e atualizariam expectativas, perímetros e sentidos de orientação — muito para além do possível no estrito quadro dos sistemas nacionais —, os efeitos de conformidade e aceitação político-cultural dos referenciais da União nos quadros territoriais disseminariam crenças, regras (formais, informais), procedimentos, paradigmas, estilos ou “maneiras de fazer as coisas” tipicamente europeus, os quais impregnariam cada discurso, instituição, setor ou território. Isso requeria, entre outras coisas, das autoridades locais-regionais que agregassem aos projetos europeus os agentes, privados e associativos, nos seus territórios, cujas motivações, competências e recursos fossem úteis para os programas europeus. Assemelhável a um isomorfismo, “coercivo” e “mimético”,²²⁷ que alguns designam “europeização” (Radaelli, 2003), este processo espelharia a transformação e a adaptação à Europa dos vários níveis, agentes e políticas nos Estados-membros.

Noutra vertente, os quadros locais e regionais surgem como suporte de mudanças definidas pela busca de alternativas aos grandes aparelhos económicos e políticos (grupos empresariais e Estados centrais), as quais deveriam incluir requisitos sociais e culturais, mais do que as puras racionalizações mercantis da economia. Como defendia Jean Monnet, a participação democrática sobreporia imperativos de solidariedade e de cultura à visão estritamente capitalista do ordenamento socioeconómico, sobre o qual teria de haver maior controlo dos indivíduos e da Comunidade Europeia. Quanto aos conteúdos deste *empowerment* “europeizado” dos territórios, apelidado de acção estratégica, temos políticas para onde convergem preocupações de qualidade de vida e desenvolvimento sustentado, transportes e ambiente, culturas e identidades locais, recursos humanos e novas tecnologias, democraticidade, modernização e transparência das instituições.

Daqui emergiriam, finalmente, entendimentos comuns sobre o uso a dar ao arsenal jurídico, concetual e financeiro europeu. Que se destinava a fazer do território mais do que o mero sítio de projecção de políticas de ordenamento e equidade territorial, luta às

²²⁶ As políticas comunitárias e as parcerias, requerendo actividade e partilha de esforços a vários níveis, implicavam aproximações e aprendizagem mútua de dirigentes e funcionários, políticos e técnicos de toda a Europa, envolvidos em conjunto nos procedimentos e objectivos da agenda comunitária.

²²⁷ Sobre as diferentes noções de “isomorfismo”, cf. Dimaggio; Powell (1983).

disparidades regionais ou alocação de recursos a grupos e setores em crise. O mesmo é dizer, na esteira duma política regional antes moldada pelo referencial keynesiano, e depois numa visão mais empresarial, crê-se obter, a partir de lógicas de parceria, os recursos e competitividade adequados a cada tipo de território. Do foco redistributivo das primeiras políticas regionais transita-se para a instrumentação regulatória da competitividade territorial, com o desenvolvimento endógeno e o capital humano no horizonte das políticas territoriais. Tal perspectiva, incarnada sobretudo a partir da Direcção Regional XVI (Política Regional), implica uma concepção mais anglo-saxónica, ou nórdica, do desenvolvimento, assente no potencial local e no papel dos actores privados do crescimento, por oposição ao modelo continental (francês, italiano, espanhol) de gestão e ordenamento centralizado do espaço nacional. Obedece porém à inviabilidade das velhas políticas nacionais e regionais de subvenção industrial, impedidas pelas regras da concorrência europeias. Por outro lado, se priva o Estado de certos instrumentos de gestão territorial, quer-o noutras formas de intervenção. Designadamente, na articulação das elites territoriais com os procedimentos europeus, mediante canais ou plataformas de mediação e negociação, promoção de consensos e gestão de parcerias, que as administrações centrais ou desconcentradas teriam de prover.

4.3. A Integração pela *Governance*. Convergência na política?

A relação entre instituições comunitárias e nacionais, expondo umas às outras no mesmo ambiente europeu, devia redundar num “isomorfismo estrutural” (DiMaggio; Powell, 1991), traduzível em ajustamentos, semelhanças e comportamentos de emulação, imitação, mimetismo, que as “boas práticas” e a persuasão inerentes às políticas europeias promoveriam. Numa ótica de construtivismo (institucionalismo) sociológico (Berger; Luckman, 1967; March; Olson, 1989), as políticas europeias, influenciando os valores e percepções sobre as formas mais corretas de governar, comportariam normas e entendimentos interiorizáveis pelas elites nos vários países. Das diretivas, regras e procedimentos comunitários ergue-se uma agenda desejosa de atrair, modelar, exercer pressão adaptativa sobre as identidades, princípios, estruturas, hábitos das instituições nacionais, levadas a emular, em convergência cognitiva e funcional, o mais adequado a nível europeu. Veículos de recriação de “referenciais globais” (Muller, 1994), novo enquadramento da ação governativa, os códigos, linguagem e modos de fazer comunitários

instituem o espaço europeu como novo *locus* de produção normativa e ideológica, atuando a Europa, direta ou indiretamente, sobre o desenho e o curso das políticas nacionais.

A instrumentação em causa podia viajar nos fundos de coesão ou nas diretivas do mercado único e da concorrência, na gestão da agricultura (PAC), da indústria, do mar e meio-ambiente, ou na jurisdição do Tribunal de Justiça, nos simples procedimentos burocráticos ou nas regras de estabilidade do Euro, reflectidas nos recentes “pactos orçamentais”. O que perpassa, todavia, é sempre o compêndio de leituras, percepções, escolhas sobre as melhores formas de governar, a ser interiorizado pelos destinatários em cada país. Virtualmente, à medida que a política e as directivas comunitárias afinassem a sua metodologia, os princípios, estruturas e hábitos político-administrativos em cada país moldar-se-iam, tornando, na sua conformidade,²²⁸ a governação europeia “parte da ordem constitucional vivida” (Kholer-Koch; Larat, 2000: 89).²²⁹ Dos elementos mentais da Europa nasceriam “mecanismos de construção social da realidade”, que levariam à “estabilização progressiva das matrizes cognitivas e normativas à escala europeia” (Hassenteufel e Surel, 2000 : 18).

Matriz de “construção social da realidade”, com fórmulas adaptáveis a qualquer política, da produção normativa e ideológica da União eram, em suma, esperados efeitos transversais de emulação, imitação, mimetismo. Da praxis europeia propagar-se-iam crenças e modelos sobre as formas mais correctas de governar, encaminhando as administrações nacionais “em direcção a um modelo europeu, imposto pela Comunidade Europeia (e mais tarde a União Europeia)”, (Casesse, 2003: 130). Na prática, a Europa quer-se com mais subsidiariedade e concorrência, competitividade e empresarialização, abertura e versatilidade na provisão de bens e serviços às comunidades. Alargando os interventores nas políticas públicas com os conceitos e modos operatórios da *governance*,²³⁰ ergue-se não só como horizonte restritivo da concentração e centralização dos poderes governamentais, mas enquanto espaço de abertura à capacidade autónoma dos poderes, redes e organizações a

²²⁸ Da cultura política e jurídica da UE, dos seus códigos, linguagem e modos de actuar, da exposição das instituições e elites nacionais ao ambiente europeu, Bruxelas contava com processos de “isomorfização”, ajustamento e semelhança estrutural. Estes sentidos e práticas comuns fundariam uma verdadeira “gramática europeia de acção pública” (Muller, 1995).

²²⁹ A qual “não é unicamente resultado de actos de natureza constitucional, de revisões de tratados e negociações intergovernamentais, mas resulta também das regras, normas e procedimentos veiculados pelas políticas públicas” (Kholer-Koch e Larat, op. cit.: 89).

²³⁰ Os quais implicam a passagem de competências governamentais para escalões infranacionais (locais e regionais) de administração, ao lado da partilha das políticas e equipamentos públicos com sectores e grupos socioprofissionais mais ou menos especializados.

nível territorial e sectorial. É aí, com a auspiciosa metodologia da *governance* convertida em alavanca, arquitetura e horizonte genérico da política comunitária, que o projeto europeu iria impregnar, na cultura política das elites de cada país, sentidos e práticas afins de modelos europeus,²³¹ cada vez mais virados para a conciliação das exigências neoliberais da economia global com as políticas públicas nacionais. No final, seguindo concepções já popularizadas de *governance* (governança), a UE preconiza um Estado menos burocrático e mais pedagógico, menos hierárquico e mais aberto a interesses territoriais e sectoriais (públicos, semipúblicos ou privados), pedindo aos poderes ministeriais de cada país acção essencialmente mobilizadora, incentivadora, coordenadora daqueles a chamar às políticas comunitárias. Fá-lo-iam, sobretudo, através da instituição de mecanismos ou unidades de gestão onde as elites políticas e socioeconómicas territoriais se inteirassem dos programas europeus, encontrando neles tópicos e modalidades organizativas interessantes.²³²

Gramática europeia de ação territorial? Da Governance à governação policêntrica

Feito para lidar em simultâneo com figuras governamentais e interesses privados, administrações estatais e equipas empresariais, redes colectivas e grupos particulares, a todos o sistema europeu procura acomodar na superior engrenagem da *governance*. Isto é, na Europa idealizada tanto haveria lugar para a burocracia de Bruxelas como para os governos nacionais, para as entidades locais como para a miríade de organizações económicas, profissionais e associativas, que se julgava desejosas de integrar a marcha europeia ou nela encontrarem lugar de expressão de ideias e defesa de interesses (Grossman e Saurugger, 2012). Neste propósito, os grupos socioprofissionais só tinham que passar a incluir os roteiros de Bruxelas nas suas agendas, a exemplo das elites territoriais (locais e regionais), que viam já nas políticas europeias (desde o FEDER e programas da coesão) boa parte do seu futuro.

²³¹ A simples verificação de modalidades eficientes de tratamento dos problemas aqui ou ali tenderá a desencadear imitações ou reproduções, os melhores exemplos sendo normalmente adoptados, independentemente do país donde venham. E as identidades (nacionais, regionais, profissionais) podem, em coexistência e complementaridade, juntar elementos tradicionais e referências europeias, activando-se lealdades e pertenças diferentes segundo necessidades e contextos.

²³² Veja-se em Portugal as recentes “estratégias integradas de valorização territorial”, os “pactos territoriais de desenvolvimento e coesão”, os “contratos de competitividade”, os “projectos-âncora” ou os “agrupamentos europeus de cooperação territorial”, etc. Ou de como a criação das CIM’s, Comunidades Intermunicipais, tem muito a ver com as necessidades de adaptar institucionalmente o território aos preceitos de gestão dos fundos comunitários.

Com esse envolvimento, a interdependência entre políticas nacionais e comunitárias aprofundar-se-ia.

Na realidade, a interpretação e aplicação das regras comunitárias, feitas por várias instâncias e organizações nos quadros nacionais, congregaria atores fiéis às suas próprias redes, que nesse modelo fluído, não hierárquico e inclusivo encontram legitimidade e soluções aceitáveis de funcionamento. Isto é, no mote da *governance* — e suas noções-chave de abertura, participação, negociação, responsabilidade, eficácia, coerência, parceria e consensos, integração setorial, descentralização e territorialização — encontra a Europa o discurso e o método para escolher, moralizar, fiscalizar os convocados à marcha europeia, satisfazendo ao mesmo tempo as suas necessidades de legitimação junto da sociedade civil e cidadãos. Como se vê no *Livro Branco*, que em 2001 lhe dedica,²³³ a *governance* é a grande narrativa da reforma das instituições comunitárias, peça central da orientação oficial da União e matriz fundamental da “linguagem europeia”. De resto, era-o de acordo com a posição do Banco Central Europeu e sucessivos relatórios governamentais que iam recomendando a “network governance” como solução governativa a nível local, regional, nacional, transnacional, tudo apontando à governança como base discursiva, institucional e relacional a partir da qual se aprofundaria a interdependência entre políticas nacionais e comunitárias. Como diz Guy Hermet (2005: 32), a União Europeia torna-se no único lugar onde a *governance* passa a ser mais do que uma postura meramente declarativa, encantatória, imaginária. Nela a *governance* deixa de ser um simples, intimidatório, mal-amanhado receituário, teórico e analítico, para se traduzir em algo “em marcha e em permanente invenção”²³⁴.

Além disso, a *governance* podia ser convocada para fixar a Europa não só como ator na política interna, mas igualmente na cena mundial. Se dota Bruxelas de meios de atuação junto dos Estados-membros, esta auspiciosa metodologia, convertida em alavanca, arquitetura e horizonte da política comunitária, inscreve-a na linha mais avançada da globalização, uma vez que o FMI, o Banco Mundial, a OCDE e a Organização Mundial do Comércio, juntamente com agências da ONU como o PNUD e a UNESCO, difundiam já no

²³³ *Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper*, publicado pela Comissão Europeia (Comissão “Prodi”) em 2001.

²³⁴ Facto que leva desde o final dos anos noventa os estudos sobre a UE a transitar em boa medida “do estudo da integração para o estudo da *governance*” (Rosamond, 2000: 109).

mundo a “boa governança” nos seus programas — era apresentada aos países pobres como modelo organizacional e requisito para aceder aos fundos, ou no quadro de certas considerações sobre direitos humanos, preceito para se “portarem bem”.²³⁵ Nesse propósito, tais organizações cortavam os recursos às elites estatais, tidas por incompetentes, burocráticas e corruptas, e recrutavam colaboradores nas ONG’s, “sociedade civil” e autoridades locais,²³⁶ propondo novas regras de gestão financeira dos projectos.²³⁷

Nesse alinhamento, em cada política, programa ou setor, e numa lógica de “desnacionalização” da construção europeia, o requisito da governança vai procurar a incumbência de os poderes governamentais assumirem mais um papel de incitadores à organização e cooperação de atores não estatais, de carácter híbrido (público/privado) e descentralizados, que de manutenção da velha roupagem e funções hierárquicas todopoderosas. Estabelecendo quadros de debate e mediação de negociações, de busca de consensos e estratégias operacionais para forças e poderes situados além da tutela jurídica do Estado, as figuras governamentais teriam de conformar-se, também por via da Europa, às necessidades da “sociedade civil”²³⁸. A partir daqui haveria lugar para a intersecção do interesse europeu com as necessidades territoriais, o renascimento do ativismo de carácter regional ou local, tudo entroncando na obrigação, mais geral, de as entidades descentralizadas assumirem responsabilidades crescentes pelo destino socioeconómico dos seus territórios. Isto é, se os processos da descentralização e da construção europeia trazem novos impulsos (jurídicos, materiais, técnicos, humanos) à política territorial, esta teria de passar por uma mobilização mais autónoma (e criativa e plural) dos recursos necessários ao desenvolvimento, deixando, como se disse, de se ver no Estado o único “senhor dos tempos”²³⁹ e escalas do mesmo.

A lógica, para os agentes do território, já não seria assim a da mera captação de infra-estruturas, equipamentos, serviços mais ou menos indiferenciados, que os governos distribuiriam, mais ou menos uniformemente, pelo espaço nacional. Obrigações crescentes

²³⁵ A expressão é de José Cutileiro (“O Perigo Amarelo”, *Expresso*, 13 de Novembro de 2010: 31)

²³⁶ Por estarem em contacto directo com as populações e supostamente serem dignas de maior confiança.

²³⁷ Assentes na disciplina e rigor contratuais, no seguimento fiscalizado das ajudas e sua utilização em projectos viáveis, na co-responsabilização contratual dos beneficiários relativamente aos prazos e critérios de execução dos programas, estas modalidades transpunham para a ajuda internacional o “planeamento estratégico” e a contratação “multi-nível” já promovidos nos países desenvolvidos desde os anos setenta (Gaudin, *ibid.*).

²³⁸ Mas sobretudo daquela, como refere Hörett (2001), que à partida já tem alguma capacidade de organização e preparação “técnica” das suas exigências.

²³⁹ Para retomar a expressão de Delmas (1993).

de diferenciação e especialização, criatividade e inovação impunham ao futuro dos territórios, e às instituições territoriais, também agora por intermédio das políticas comunitárias, exigências de novas produções de bens e serviços coletivos, inscritas em projetos económicos, culturais ou identitários com algum nível de especificidade. Em concordância, as políticas territoriais extravasam os limites impostos pelas velhas definições, jurídicas ou administrativas, de competências, conduzindo a ação urbana ou regional a um jogo mais aberto, complexo, no qual se desmultiplicam instituições, redes, fatores causais. Estes vão do local à União Europeia, do Estado às agências de especialistas, públicas e privadas, passando pelos cidadãos e os elementos materiais e simbólicos da história, geografia, cultura de cada território. Nesse espaço de políticas públicas dilatado vertical e horizontalmente, de que as mutações pós-keynesianas do Estado, a integração europeia, a globalização e a progressão dos poderes locais e regionais são parte decisiva, o que deveria imperar, em definitivo, era a gestão multiescalas das políticas territoriais. Se as noções de território e “territorialização”, “proximidade, subsidiariedade e flexibilidade, erguidas em novos emblemas da ação pública, traziam a consciência de que os problemas coletivos não podiam mais ser tratados de maneira uniforme, a nível central, mas lidam com “questões que têm de ser discernidas e formuladas caso a caso por actores de proximidade” (Mabileau: 1997: 357), as virtudes destes processos obtêm da Europa, não só eco favorável, como decisivos impulsos normativos e financeiros.

Claramente então, nos conceitos, incentivos, metodologias e “boas práticas” de Bruxelas seguem múltiplos aspetos já esboçados nos estudos da economia política e da geografia do desenvolvimento.²⁴⁰ Acima de tudo, a importância de a ação desenvolvimentista valorizar os recursos endógenos e as iniciativas dos atores, públicos e privados, nos territórios, vistos agora como quadros essenciais de formação de culturas e gestão de interesses, mobilização de energias e execução de projetos, legitimação de políticas e projeção de estratégias. Por aí se difundem os temas da competitividade e do desenvolvimento endógeno, do capital humano e da modernização das instituições, da cultura e do património imaterial das comunidades, das identidades e qualidade de vida,

²⁴⁰ Ligadas ao fim dos modelos fordistas e sua substituição pelos factores locais e regionais do desenvolvimento. Cf., em Portugal, os trabalhos de Silva Lopes, José Reis, Rogério Roque Amaro, que fazem boa explicitação do novo “paradigma territorialista” (Amaro, 1991).

remetidos, em implicação mútua, para a grande oficina da governança “territorial”²⁴¹. Daí se infere também, nota Rouban (1994: 75), que lógica local já não se limita a “investir os lugares da simbólica nacional, através dos discursos e das tomadas de posição dos eleitos. Ela consiste antes em interrogar-se sobre os meios à disposição para definir a identidade por subtração, recuperando a melhor parte dos recursos a afetar pelo Estado ou pela Comissão de Bruxelas”.

Do policentrismo territorial em forma de “Governance”

Pensada para juntar, nas sucessivas fases das políticas comunitárias, representantes ministeriais e líderes corporativos, autoridades territoriais e elites associativas, a governança europeia incumbia a Bruxelas o incentivo, a dinamização, a pilotagem geral das arquiteturas de atores em perspectiva. Dentro da *multilevel governance* e da espécie de *neocorporativismo liberal* em vista haveria interação, negociações, troca política. Sem excluir os governos nacionais, na esfera subsidiária das suas competências, isso daria às entidades locais, aos grupos empresariais e ao tecido associativo nova projeção e afinidades europeias. No perfil “em rede”, a governança multiníveis ligaria patamares distintos de governo sem a hegemonia dum centro de poder único. Através da “coordenação não hierárquica de vários atores (não exclusivamente estatais), no seio dum sistema complexo de relações de dependência mútuas”, mostrar-se-ia como a ausência duma rígida cadeia hierárquica de poder podia ser, com ganho, colmatada por formas de decisão “fluídas e pouco hierárquicas, deixando lugar importante à coordenação horizontal das redes” (Kholer-Koch; Larat, 2000: 91). No final, a autoridade informal das redes, em conformidade com os postulados da governança, suplementaria e suplantaria a autoridade formal de governo, nesse processo tão incensado de “governing with and through networks or [...] to *steering networks* (Rhodes, 2003: 66-67).

Socializando as elites e instituições em cada país em torno de noções e práticas tomadas da Europa, a “governança” europeia surge deste modo como esquema da conformidade das administrações, centrais e territoriais, mas também dos agentes privados e tecido associativo, aos referenciais europeus. Fixando a cada passo critérios de inclusão e

²⁴¹ Das propostas de “governança” europeias há destacar as tentativas de ajudar à resolução de problemas práticos (como o da reciclagem de lixos urbanos ou o da montagem de estruturas supra-municipais de transportes, em articulação com associações de utilizadores) sugeridas pela Comissão em documentos próprios.

exclusão, procedimentos de orientação e sanção, o novo requisito não deixa, é certo, de passar pelas estruturas administrativas dos Estados, grandes inculcadores dos referenciais em apreço. Mas a governança comunitária é contrária, como demos a entender, à autonomia dos Governos nacionais nas opções de desenvolvimento, as quais devem decorrer das políticas emanadas da EU.

Ligadas ao Mercado Comum e à coesão social, à política agrícola e regional, às regras do Euro e aos tratados orçamentais, tais políticas deveriam igualmente reduzir as diferenças entre os sistemas políticos dos Estados-membros. Recusando qualquer arbítrio macroeconómico às entidades governamentais, postula-se que as correções voluntaristas dos desequilíbrios socioeconómicos e territoriais pelos Estados são desaconselhadas, no limite proibidas. Da linha canónica duma certa *governance* retira-se a noção de que as falhas da ação pública se resolvem apelando a mercados e organizações, privadas e associativas, que as economias, sociedades e territórios disponibilizarão. Necessário é reforçar as instâncias descentralizadas das administrações públicas, libertando-as da hegemonia desse centro de poder único que é o Estado, enquanto se modelam os Estados nacionais a um perfil tecnocrático e economicista.²⁴² Deste modo, embora a governança comunitária tenha diferentes vias, mais ou menos negociadas, e as configurações da governação contemplem, para além das rígidas redes especializadas (Davies, 2011), alguma flexibilidade institucional — nos figurinos regressivos ou progressivos, sistémicos ou dialéticos que a combinação Estado-governança pode assumir (Ferrão, 2013) —, o funcionamento de Bruxelas não deixa de privilegiar o primado da *governance* instrumental. Descentralização e livre concorrência, entrega de serviços públicos a entidades do mercado, criadores de elites territoriais e agentes económicos menos dependentes das economias nacionais e rotinas político-burocráticas com autoridades ministeriais, tudo isso aparece como sinónimo de virtude organizacional. Novos epígonos do desenvolvimento, estes agentes deveriam criar vontades e forjar capacidades, inventar ferramentas e soluções adequadas à competitividade na era da globalização. Dos seus territórios (regiões, cidades, mundo rural) emergiriam nessa altura economias férteis, dinamizadas por redes decisórias autónomas, livres de subserviências burocráticas e reflexos de menoridade periférica, tutelas institucionais ou orientações restritivas de política nacional. A nível de produtos como da malha territorial seriam os

²⁴² Postos também na primeira linha dos protestos dos excluídos dos acessos à Europa ou lesados pelas políticas comunitárias.

“fatores de atratividade” e competitividade, as reais e comprovadas capacidades de autonomização, que ditariam as possibilidades de vida de cada espaço e elites político-económicas.

Nesta concepção, os Estados mais centralizadores, relutantes em partilhar prerrogativas²⁴³ e habituados a “pagar” o centralismo com o favor clientelar, político-partidário e não só, disponibilizado à periferia, não poderiam continuar a manter-se, tendo de submeter-se à renovação de escalas e horizontes que o contexto europeu traria a regiões, cidades e municípios. A transformação começaria nos funcionamentos institucionais da metodologia comunitária, chegando depois à cultura política local, alterando a velha, desactualizada, nomenclatura de caracterização das culturas políticas territoriais na Europa. Como acreditou Goldsmith (2003: 129), “os imperativos culturais tradicionais que conduziram à distinção entre os estilos políticos do Norte e Sul da Europa já não são tão importantes como eram: a experiência supra-nacional leva cidades e regiões a pensar as coisas de modo diferente”. Por exemplo, tornar-se-á “mais difícil empregar práticas clientelistas. O processo pode ser lento, os paradigmas nacionais ainda são importantes, mas o trabalho conjunto na Europa, nem que seja apenas o de organizar as propostas de financiamento, significa que as regiões, cidades e municípios mudam a sua maneira de fazer as coisas ”(2003: 129).

Efeitos de socialização e gramática da boa governação territorial

Para muitos, no decurso da troca de experiências entre figuras locais de diferentes países, envolvidos com os instrumentos de gestão da Comunidade, a ação local “europeizar-se-ia”. As trocas e parcerias através da União forjariam novos modelos políticos, partilhados e disseminados, modernizando pela mesma bitola os estilos e modalidades de actuação infra-nacional — é ainda Goldsmith que diz, as “ideias dum maior envolvimento e participação pública no planeamento e processo de decisão local têm-se difundido pela EU, muito em resultado de as regiões e os municípios trabalharem em conjunto em parcerias europeias, enquanto a nível local essas parcerias encorajam o envolvimento de actores dos sectores privado e associativo nos processos locais de decisão e participação pública” (2003: 128).

²⁴³ A aproximação entre instituições, serviços e responsáveis europeus e locais devia resultar em ganhos bilaterais, à luz da tensão concorrencial de ambos com as autoridades nacionais, como dissemos

Nesse sentido, marcada pela aplicação de regras comuns, a integração dos agentes territoriais nas políticas europeias pretende-se aberta e colaborativa, assente nas frequentações relacionais dos poderes locais.²⁴⁴ Moldando instituições locais e parceiros da sociedade civil em “isomorfismo mimético”, potenciando laços entre gente do território e grupos de interesse de várias partes da Europa,²⁴⁵ este desígnio destaca noções de subsidiariedade e partenariado, cooperação policêntrica e governação multiníveis, matriz de sentido e fonte de aprendizagem para actores “domésticos” à procura de revitalizar as suas culturas e formas de legitimação política.

Ou seja, as políticas comunitárias querem-se vetores de diálogo entre Bruxelas, entidades governamentais e meios locais,²⁴⁶ suscitando as melhores expectativas de modernização institucional e política. Embora os programas europeus só se cumprissem bem com parcerias entre ministérios, administrações territoriais e agentes económico-associativos, havendo a consciência da não hostilização de ninguém — instituições governamentais e territoriais, grupos da sociedade civil — é a partir da subsidiariedade administrativa e da abertura à economia e sociedade “territoriais” que Bruxelas se vê a liderar uma inédita configuração institucional. De carácter transnacional, fundada nos méritos da *multi-level governance* (Hooges; Marks, 2003), esta qualificaria e normalizaria quem nela participasse.

Na gestão em “partenariado” dos programas comunitários — a múltiplas escalas e participantes —, as metodologias europeias querem-se, em suma, sinónimo de formatos colaborativos de diverso figurino, moldando ou fazendo evoluir a governação dos Estados nacionais. Porque a deslocação do centro de gravidade da vida pública para “baixo” interpelava as capacidades organizacionais do território, havia a noção de que a “boa governança” territorial se assemelha a um autêntico factor de produção, equiparável à

²⁴⁴ Os autores da *multi-level governance* salientam a estrutura de oportunidades que a construção europeia abriu às equipas regionais e urbanas, alargando-lhes o perímetro de actuação e o leque de recursos muito para além do que os governos nacionais estão em condições de oferecer ou controlar.

²⁴⁵ No entender de Goldsmith (2003: 128), “the process of Europeanizing public policy arenas brings about a process of informal integration — in the sense that differing elites become accustomed to the process of working together and learning from each other. For subnational governments, it may well be that the cross-national learning process is almost as important as the finance they receive”.

²⁴⁶ Dos PIM aos transfronteiriços *Interreg*, passando pela *Agenda 2000*, programas *Leader* e *Leader +*, *Recite*, *Urban* e *Pobreza*, entre múltiplos projectos da coesão e desenvolvimento regional, a que se juntam ocasiões de trabalho e *lobbying* a partir do Comité das Regiões, grupo Eurocidades, CRPM, etc., um importante leque de recursos, oportunidades e projectos abriu-se aos agentes infra-nacionais, levando a “marca” Europa até ao mais íntimo da vida pública.

qualificação da mão-de-obra, às infra-estruturas de comunicação, ao custo das matérias-primas (Jouve, 2007: 53). De resto, a sustentabilidade dos territórios na Europa parecia repousar sobretudo nas funções desempenhadas pelas regiões e o “sistema de cidades em forte interacção que organiza a trama europeia” (Halbert et al, 2012: 8), autênticos pilares da inserção das sociedades europeias nos fluxos, redes, circuitos mais dinâmicos e inovadores das instituições, da economia e da tecnologia mundiais. Base da dinâmica económica e tecnológica do velho continente, é esta configuração de espaços e organizações que teria de ir para o centro do investimento comunitário (em projectos e infra-estruturas), acompanhada da convicção de que havia que instigar os Estados centralistas a evoluir nos seus modos de se organizar, adaptando-se, em definitivo, a uma Europa virada para o território.²⁴⁷ Tal objectivo, que passa por políticas clássicas de ordenamento do território e redução das disparidades de desenvolvimento, mas também já por requisitos específicos de qualidade e eficácia da intervenção pública²⁴⁸, configura uma “praxis” europeia que pretendia seguir o padrão que apostava nas virtudes da proximidade e nas entidades locais para maior eficácia e (re)legitimação das políticas públicas. E apesar das redes dirigidas à Europa serem diferenciadas nas suas capacidades de organização e poder, bem como no alicerce das suas culturas e tradições administrativas, forjadas em cada país, supunha-se que todas alinhariam — dada a importância da regulamentação, oportunidades e recursos europeus — na trajetória comum da integração político-institucional comunitária.

4.4. Reforço da *Governance*, perda nos territórios?

Um dos mais salientados contributos da governação europeia era, como se disse, a pedagogia organizacional, derivada das conceções mais latas da *governance*. A multiplicidade dos domínios e objetos das políticas europeias, os seus impactos transversais, os cofinanciamentos requeridos, a harmonização dos setores e níveis de intervenção, pediam atuação flexível e bom acolhimento daqueles chamados a gravitar à volta das políticas europeias. O imperativo básico da *governance* em rede — *gerir a diferenciação* segundo

²⁴⁷ Os temas da coesão sócio-territorial e do desenvolvimento regional são pretexto para conduzir os governos nacionais a certas noções, com a da “Europa das Regiões” à cabeça. A “Europa das Regiões” torna-se mesmo em autêntica “categoria genérica” do território europeu (Balme, 1995).

²⁴⁸ Em Portugal, veja-se como os primeiros desenvolvimentos no que toca à avaliação das políticas públicas decorreram de “imposições de programas cofinanciados por fundos da União Europeia” (Ferrão; Mourato: 2010: 10).

parâmetros de eficácia e performance²⁴⁹ — implicava erguer um espaço transnacional de governança a partir dos princípios dum Estado negociador, “não hierárquico”, apoiado na “comitologia” e na participação de atores motivados e devidamente normalizados.

Por tudo isso a Europa mobiliza, com rigor formal, os referenciais da *governance*, instalando-a no âmago da política comunitária. Com ela legitima e impõe a autoridade da Comissão junto dos Estados-membros, servida por uma agenda dinâmica e financiamentos multidireccionados. O apelo é a que todos intervenham no sistema europeu, rico em vias de acesso, instâncias de negociação, lugares onde se tomam decisões. De recursos e argumentos atrativos, a Europa, abrindo-se a interesses e atores,²⁵⁰ quer consolidar-se enquanto espaço de informação, influência, participação. Privilegiando uma operacionalização capaz de integrar grande número de agentes (dos governos e sua autoridade, dos territórios e suas administrações, dos sectores económicos e suas reivindicações), a *network governance* é o funcionamento privilegiado, alternativo aos moldes pluralistas, corporativistas ou estatistas nacionais. É o que lhe permite organizar a cooperação vários tipos de atores, impulsionar parcerias de diferentes geometrias, procurar impor a subsidiariedade e a descentralização, fazendo trabalhar em conjunto equipas representativas e autónomas a vários níveis institucionais.

Nesse sentido, enquanto modos pragmáticos de decisão e organização,²⁵¹ já noutros lados elevados a compêndio autorizado dos novos desafios institucionais e empresariais, o manual da governança e seus preceitos são postos no centro da reforma das instituições europeias. A qual naturalmente passava pelo *desiderato* de oferecer alternativa às linhas

²⁴⁹ Princípios só atingíveis com a participação dos sub-sistemas de actores, públicos e privados, centrais e locais, organizados e autónomos a diferentes níveis na sociedade. Ao que se acredita, “a União oferece um bom exemplo de um espaço de governação e de redes de acção pública com uma multiplicidade de actores, públicos e privados, que participam na formulação e implementação das políticas públicas”. (Kholer-Koch e Larat, op. cit. : 91). Nisso reproduz a visão genérica da *governance*, segundo a qual os governos precisam das redes profissionais e dos grupos de interesse que foram ganhando poder através do regresso neoliberal aos mercados, dos processos de privatização e mercantilização dos serviços públicos, mas também da especialização hoje exigida aos vários domínios de intervenção pública, da descentralização e europeização da autoridade, das exigências de eficácia na acção pública e da crise financeira dos aparelhos públicos. Para Cassese (op. cit.), “This has highlighted the need to curb the state’s role in terms of management and disbursement whilst developing its role as contractor and regulator”.

²⁵⁰ Como comprovam os trabalhos que reportam o interesse crescente de muitas entidades, desde poderes locais a associações empresariais, passando por sindicatos, associações de terceiro sector, etc. pelo *lobbying* em Bruxelas, onde um número incessante de gabinetes de representação e apoio se tem instalado.

²⁵¹ Permitindo pontes entre o mundo empresarial e as administrações públicas, a recolha de informação junto do maior número de actores, a sua conversão técnica para maior eficácia e racionalidade, enfim, a ultrapassagem dos escolhos, falhas, dificuldades atribuídos à actividade governativa tradicional, (Mayntz, 1993).

extremas do funcionalismo supranacional e do intergovernamentalismo soberanista. Para que o problema duma comunidade federal dissipadora dos poderes nacionais não se pusesse, só este quadro largo de interdependências, erguido com políticas próprias dos confins locais ao mais alto nível europeu, daria garantias.²⁵² É certo, que tudo isso não modifique, substancialmente, os desequilíbrios de poder à partida entre os grupos e redes — na sua capacidade técnica, financeira, organizacional — chamados ao *lobbying* ou à participação no aparato europeu (previamente constituída no plano nacional ou nas fileiras do mercado), deixa poucas dúvidas. Tão mais quanto a ação das redes da mesma natureza funcional através dos Estados enfraquece parte desses Estados (parlamentos, governos nacionais, partidos políticos) e fortalece outras (os corpos administrativos ligados por missão funcional e culturas técnicas partilhadas aos segmentos da administração de Bruxelas),²⁵³ acentuando o referencial neoliberal e tecnocrático na União. Apesar desta despolitização agravar o “défice democrático” da União, não é tida como problema fundamental. As interações entre burocratas europeus e nacionais, unidos nas mesmas orientações e linguagem especializada — o mesmo “companheirismo tecnocrático”, pragmático e alheio à discussão pública (Majone, 1994: 258) —, são encaradas como modo eficaz de avançar com as políticas europeias. Não obstante a relativa opacidade das intervenções, mais dirigidas a grupos setoriais que ao interesse pelas opiniões públicas,²⁵⁴ há o propósito assegurado de satisfazer os grupos de interesse mais fortes e disseminar a regulamentação comunitária. Controladas pelas redes que ligam as administrações nacionais e comunitárias em cada sector, as políticas europeias legitimam e reforçam a tais redes, levando, ao invés do esperado, à maior fragmentação, setorialização, fechamento do Estado e suas administrações.

²⁵² Isso leva a teorizações, diz Rosamond (2000: 106), para as quais “o vocabulário do velho debate não apreende nem as dinâmicas do processo, nem o leque de “Euro-futuros” possíveis que podem situar-se entre a ‘Europe des Patries’ e os ‘United States of Europe’”. Aqui há uma visão da Europa como quadro de processos políticos próprios, que envolvem actores (não apenas os Estados ou governos nacionais) em tensão, conflito, cooperação, mobilizados para “nested games” sobre temas clássicos da política, onde é possível utilizar categorias de análise política e problemáticas retiradas dos contextos nacionais.

²⁵³ Dehousse (1996).

²⁵⁴ As políticas comunitárias provêm sobretudo de agências europeias interessadas em ligar em rede administrações nacionais e comunitárias por sector. Servindo a extensão da regulamentação europeia, reforçam essencialmente redes especializadas de funcionamento independente, vistas como incontornáveis para a construção do espaço comunitário de políticas públicas.

A Europa e seus paradoxos no quadro da globalização

Subjacente à propedêutica da *governance* na Europa estava a inserção da construção europeia num projeto liberal mais vasto, destinado a afeiçoar as políticas nacionais à economia global. Da atuação comunitária esperava ter-se, a breve trecho, a economia europeia como a mais competitiva do mundo, casando a lógica da governança com um projeto técnico-liberal, alegadamente a melhor solução para o progresso económico, social e político da União. A tal desígnio se prestava a natureza, complexa e polissémica, das ideias da *governance*,²⁵⁵ mormente as de governar “com e através de redes” — adaptáveis aos diversos desígnios de “flexibilidade” e “competitividade”. Na verdade, se a União adota as prescrições da governança²⁵⁶ é que estas se tinham já convertido, como dissemos, a partir do mundo anglo-saxónico, no guião autorizado da governabilidade em tempos de globalização. No caso europeu, isso significa ou não um “golpe de estado conceptual” à escala da União (Saint-Martin, 2005: 89). É ainda assim sob a égide da governança europeia que o vínculo entre política e mercados, instituições e empresas, administrações públicas e “corporate governance” se aprofundou, em paralelo com a reconfiguração “em baixa” da soberania dos Estados e governos eleitos.

A opção pela metodologia da “governança” na Europa não pode por isso ser desligada do magma contraditório de forças, valores, instituições e interesses cedo subjacentes ao projeto europeu. Este envolveu a marcha europeia em debates, tensões e impasses fundamentais, relevantes para a Europa e a própria globalização. O dualismo fundador da União — projeto federalista, dum lado, tal como exprimido pelo Parlamento Europeu, intergovernamental, do outro, ilustrado pelo Conselho Europeu²⁵⁷ e a articulação formal dos poderes nacionais e europeus nas instituições comunitárias — traduz a tensão, típica da

²⁵⁵ A governança remete para vários tipos de questões e utilizações. Além dos temas da descentralização, das relações público-privado e da cidadania, muitas vezes associadas a utilizações mais normativas e prescritivas do conceito, há o seu uso como instrumento analítico, na observação e interpretação de fenómenos. Esta é a dimensão privilegiada na nossa pesquisa. Não nos eximimos, todavia, a fazê-lo descurando os aspectos normativos e governativos, relevantes para as realidades sobre as quais a nossa análise se debruçará.

²⁵⁶ De raiz económica e metáforas militares, estas vão, especifica Hermet (op. cit.), do diálogo e “parceiros” sociais às intervenções em “populações-alvo”; da subsidiariedade, transparência e flexibilidade à mobilização e promoção de sinergias; dos critérios de convergência, códigos éticos e levantamento de obstáculos à criação de impactos e promoção da excelência.

²⁵⁷ A criação de uma Assembleia Europeia federalista teve a oposição do Ministro dos Negócios Estrangeiros inglês, que propunha só um Conselho de Ministros para a cooperação entre os Estados. A solução foi criar duas instâncias: a assembleia internacional parlamentar e a entidade intergovernamental de tipo diplomático, incarnada pelo Conselho da Europa.

globalização, entre, dum lado, a primazia estatal e as identidades nacionais,²⁵⁸ reduto da integridade dos povos, e a filosofia pragmática, funcionalista e federalista, do outro, defensora de sistemas regionais sem distinção de nações ou culturas (Jean Monnet). Entre tais pólos, a Europa suscita as teorizações dos que vêem nela a continuação dos Estados como unidades governativas básicas,²⁵⁹ mas também as dos que a dizem ser um “processo através do qual actores políticos em vários quadros nacionais são convencidos a transferir as suas lealdades, expectativas e actividades políticas para um novo centro, cujas instituições possuem ou reclamam jurisdição sobre os Estados nacionais preexistentes. O balanço final de um processo de integração política é uma nova comunidade política, sobreposta às anteriormente existentes” (Haas, cit. por Rosamond, 2000: 12).²⁶⁰ Basicamente, refere O’Neill (Rosamond, op. cit.: 101), a integração europeia é guiada “por lógicas coexistentes e porém contraditórias, como a globalização económica, dum lado, e a urgência de garantir o primado da governação nacional, do outro. Os actores nela envolvidos trabalham com diferentes conjuntos de expectativas e interesses, o que significa que a teorização da integração exige um grau equivalente de eclectismo.”

A grande complexidade do projecto torna-o, no final, uma construção longe de estar estabilizada. Simultaneamente “arranjo pós-nacional, não soberano, policêntrico, polimorfo, neomedieval” (Schmitter, 1995: 29), junta culturas político-administrativas nacionais a um projecto de poder próprio, de modo a corresponder à reinvenção da democracia numa era de globalização. Há, pois, sobre ele interpretações díspares, de que as posições do

²⁵⁸ Para Thomas Risse (2010), algumas identidades colectivas estado-nacionais conjugam-se melhor com a “europeização” que outras, incorporando mais cedo a compreensão da Europa e da ordem europeia. Os grupos sociais não abdicarão em bloco da sua identidade nacional em prol duma identidade colectiva europeia, mas dar-se-á, julga Risse, a gradual incorporação da “Europa” nas identidades nacionais existentes, que passam a coexistir. Se não se deve esperar convergência em direcção a uma identidade europeia unificada, há várias versões possíveis de identidades estado-nacionais europeias. Tudo depende de quanto espaço possa idealmente haver para a “Europa” em cada identidade colectiva já existente. Mais recentemente, admite Risse, esta aproximação “moderna” das identidades nacionais à europeia tem sido confrontada com a reconfiguração dos velhos discursos contra a Europa, e contra a “Europa fortaleza”, que movimentos e ideias anti-europeus transformaram no “outro” discurso sobre a Europa, agora exprimido e organizado à escala europeia. Isto acentua a premência do debate e das clivagens sobre o futuro da integração europeia, nada assegurando, a nosso ver, o sucesso do modelo de ajustamento, conjugação ou integração progressiva das diversas identidades nacionais e europeia.

²⁵⁹ Corresponderá à “creation and maintenance of intense and diversified patterns of interaction among previously autonomous units”, os Estados-nação (Wallace, 1990: 9)

²⁶⁰ Rosamond (2000: 2) distingue estas duas teorias contrastantes sobre a Europa dizendo que “intergovernmentalism emphasize the centrality of national executives whereas neo-functionalists point to supranational institutions such as the Commission as well as national and transnational interest organizations. Neofunctionalism is a theory of change and transformation, whereas intergovernmentalists emphasize international politics as usual, albeit under novel conditions”

intergovernamentalismo *versus* funcionalismo não esgotam as variações. Porque envolve vários actores, a várias velocidades, a tentarem conciliar ordens jurídicas e regras técnicas nacionais com interacções políticas e culturais especificamente europeias, a Europa obriga as suas instituições a pensar-se e redefinir-se continuamente. Construção problemática,²⁶¹ mais avançada na ordem jurídica que como sistema político, não confirma as visões federalistas, mas também não equivale a um Estado.²⁶² Antes obedecerá às relações de força e alianças entre os Estados, em especial os mais fortes, sofrendo diariamente pelo “triplo défice” que não colmatou: ausência dum sentimento de identidade europeia (tem conotações discrepantes logo nos três grandes, Alemanha, França e Inglaterra);²⁶³ falta dum efectivo debate político interno; inexistência de uma estrutura institucional eficaz, asseguradora da responsabilidade dos seus políticos perante o eleitorado europeu (Scharpf, 2000). Porque a harmonização e cooperação são nela confrontadas a todo o passo com nacionalismos defensivos, há uma forte ambiguidade no seu espaço de sentido. Isto é, a Europa nega o facto nacional, mas não desfaz a dificuldade em dar forma política à União,²⁶⁴ que gere enquanto “objecto político não identificado (...), inominável, a não ser por duas

²⁶¹ “A Comunidade Europeia não é mais do que uma confederação de doze [hoje vinte e cinco] Estados, em que cada um permanece politicamente soberano. Mas é uma confederação cujos documentos oficiais possuem um carácter federalista» (O’Brien, 1997: 78). Já para Ash (1997: 120), «a coisa é menos do que um super-Estado federal, mas mais do que uma aliança: é uma combinação complexa, horrível, única e sem precedentes do supranacional e do inter-governamental, de integração económica e de cooperação política».

²⁶² Falta-lhe a ideia comum de nação (Leca, 1997), dado o desfasamento entre um Estado europeu no plano económico e um Estado europeu no plano social — não há uma política social de escala europeia. Mais profundamente, não tem sabido desenvolver o sentido de comunidade, *Gemeinschaft* europeia, que analistas como Karl Deutsch (1968) consideravam fundamental para o sucesso da integração e devia emergir da comunicação, transacção, interacção progressivas entre os Estados, criando dependências recíprocas, confiança mútua, identidades comuns.

²⁶³ Cf. Risse (2001; 2010). No caso inglês, a probabilidade de abandono do projeto (Grexit) tem vindo a avolumar-se.

²⁶⁴ As dificuldades na aprovação da ajuda financeira à Grécia, ao longo dos últimos anos, reanimaram as visões mais críticas da EU. Como exprime Clara Ferreira Alves: “A União Europeia [...] é o que é: um lugar de diplomática aridez subsistindo entre tratados e cimeiras, uma burocracia paga em ouro e ignorada pelas nações, um monstro de muitas cabeças sem chefia nem política externa, sem solidariedade interna. E a Europa torna-se a voz da Alemanha contra ou com a da França, perante a indiferença da Grã-Bretanha e o silêncio dos pequenos países. Depois da eleição de um Presidente inócuo e uma ministra dos Negócios Estrangeiros inexperiente, a Europa prova a incapacidade de ajudar a resolver a crise grega. O que a Alemanha está a fazer à Grécia é uma operação de chantagem e extorsão, com perda da soberania nacional. Esta notícia não vem da Europa com uma moeda comum, vem de um país, por acaso o maior e poderoso, o mais historicamente traumatizante, que insiste em prosseguir o seu interesse nacional custe o que custar. A Alemanha quer da Europa duas coisas: controlar o fluxo de imigrantes e controlar os mercados de exportação. A Alemanha será sempre a Alemanha. E não esqueçamos que a nacionalidade alemã se baseou até 2000 exclusivamente no *jus sanguinis*, adaptando alguns elementos de *jus soli* por pressão da convenção europeia. Quem nascia em território alemão não era alemão a não ser que pertencesse à raça alemã há várias gerações. A homogeneidade étnica acima de tudo.” (*Expresso* nº 1952, 27 de Março de 2010, Revista Única: 96).

expressões tão imprecisas como vagas: 'união' e 'comunidade' (Smith, 1995: 116).²⁶⁵ Já se lhe tendo chamado *would-be polity* (Lindberg e Scheingold, 1974) ou a "primeira forma política internacional verdadeiramente pós-moderna" (Ruggie, 1998), certo é que a construção europeia se desenrola no limiar e horizonte da globalização, sendo talvez o seu mais importante e estimulante cenário.²⁶⁶

As tensões da Europa e o contexto da globalização

Na Europa, a integração regional ganha especial acuidade, dado o seu carácter pioneiro e arrojado. Como diz Fligstein, "muito da globalização é na verdade matéria de Europeização" (2000: 31),²⁶⁷ enquanto Balibar postula que "a Europa não é um fim em si mesmo, mas um instrumento de transformação do curso da mundialização".²⁶⁸

Com o aval e a sobreposição institucional da Comissão Europeia,²⁶⁹ os últimos anos da governação comunitária têm enfraquecido de sobremaneira a parte democraticamente legitimada dos Estados-nação (parlamentos, governos nacionais, partidos políticos), por troca com o fortalecimento das estruturas administrativas e agentes sectoriais ligados aos segmentos burocráticos de Bruxelas. Enquanto se perpetuam os desequilíbrios de poder à partida entre os diferentes países e mantêm as disparidades entre sectores, redes, tipos de territórios nos contextos nacionais, os sistemas nacionais e europeus de mediação

²⁶⁵A integração europeia, orientada pela aliança franco-germânica, esteve desde o início baseada num compromisso idealista, inspirado na experiência comum da guerra, do genocídio, da ocupação e da derrota. O discurso 'europeu' produzido por este compacto binacional "é uma ideia, um ideal, um sonho, uma visão, um grande desígnio; esta *faire l'Europe, Europa bauen*, Europa como projecto, processo, progresso no sentido de alguma *finalidade europeia*, Europa como telos. Na vertigem do pensamento, tal torna-se num idealismo dialéctico (...) 'as contradições da Europa no caminho para si mesma" (Ash, 1997: 119)

²⁶⁶ Toda esta argumentação é por nós partilhada e desenvolvida, como já assinalámos, no trabalho com Fernando Ruivo e Catarina gomes (2011).

²⁶⁷ A "europeização" pode reforçar algumas das tendências da globalização, ou então proteger os Estados da União contra alguns dos seus efeitos mais severos (Risse, Cowles e Caporasso, 2001: 4). Deve também distinguir-se entre o que é específico da globalização e o impacto da Europeização, que às vezes interligados, produzem outras tantas vezes efeitos independentes.

²⁶⁸ *Magazine Littéraire*, nº 497, Mai 2010, p. 16.

²⁶⁹ O "caso Banif" em Portugal pode ser tido por ilustrativo. Como nota Pedro Santos Guerreiro (*Expresso*, 9/01/2016), "quem decidiu tudo não foi nem o Banco de Portugal, que escreveu o contrato, nem o Governo, que o assinou. Foi a Direcção-Geral da Concorrência (isto é, a Comissão Europeia) e foi o Banco Central Europeu. Eis o paradoxo: a nossa 'casa da democracia' vai inspecionar um negócio imposto por duas instituições não eleitas e que têm muita autoridade pouco escrutinável (...) foi também a revelação de quem manda, a União Europeia, que para aceitar não fechar o Banif impôs tudo o resto. A EU não confia em Portugal e, na banca, tem razões para isso. Mas obriga-nos a confiar na sua dissimulada opção de favorecer a consolidação ibérica através de um grande banco espanhol, pago com dinheiro dos contribuintes portugueses, com que, verdadeiramente, não parece estar preocupada. O BCE é personagem principal neste caso. Há cartas contraditórias trocadas naqueles dias. Afastaram-se interessados. O prejuízo é descomunal".

(administrativa, corporativa, territorial) adaptam-se e complementam-se. Se o acesso aos recursos europeus e a participação nas decisões da União agravam o fosso entre “pequenos” e “grandes”, “poderosos” e “fracos”, é que isso caracteriza também os quadros nacionais, que progressivamente liberalizados acolhem filosofias pouco ou nada viradas para a correção das desigualdades de expressão e representação.

Globalmente, a tendência é para que o mercado e suas injunções ganhem foros de ideal de modernização e desígnio colectivo. Na governance europeia, porém, com a fusão do liberalismo das elites e a tecnocracia comunitária, vai-se para além da vontade estrita do mercado e da iniciativa dos agentes privados. O percurso escolhido transmuta-se numa axiomática do interesse geral, se necessário contra interesses particulares e endossada pelas vias da governação “estatista”.²⁷⁰ Nas tensões e decisões percorridas, vai-se desde a combinação da *multi-level governance* com o *neo-corporativismo liberal* até à matriz *ordoliberal* da lógica alemã pós-segunda guerra mundial (Eichengreen, 2016). Nesta, a aversão aos défices orçamentais e ao uso da política orçamental coexiste com a crença de que as instituições devem ser instrumento exclusivo do cumprimento dos contratos e da livre concorrência entre agentes económicos. Tal paradigma bloqueia a intervenção macroeconómica à escala da União e conforma-se aos interesses nos sectores ou “arenas” com que a Europa funciona, possuidores das competências técnicas e burocráticas requeridas pelas políticas e negociações em causa.

Balanço mitigado ou a resistência intergovernamental

Entre as práticas fluidas, policêntricas e transversais atribuídas às redes, para a *multi-level governance* (Kholer-Koch e Eising, 1999, entre outros), e os processos mais institucionalizados a nível “sistémico” (Peterson, 1995); entre a ação reguladora das suas instituições (Majone, 1994; Cram, 1997) e a retoma das metodologias corporativas e pluralistas nacionais (Hix, 1999), a que se confere nova expressão (Marks, Scharpf, Schmitter e Streeck, 1996), a comunidade instituirá o seu próprio sistema de ação. Todavia, se este traz atores que não só os governamentais para os processos decisórios — em nome da “territorialidade” ou “sociedade civil”, da descentralização ou legitimação pela participação

²⁷⁰ Nomeadamente, impondo à Europa um modelo saído da relação de forças económica entre os seus Estados — de que as regras políticas, institucionais, orçamentais adoptadas em ordem à *moeda única* são o mais lídimo fruto.

—, as convicções europeizantes do funcionalismo clássico e da *multi-level governance* encontram fatalmente, a todo o passo, o foco resistente dos Estados. Estes são poderes a quem nenhuma integração se tem sobreposto de forma mecânica, e em muitos aspetos foram beneficiados e fortalecidos, renovando o ascendente sobre as forças económicas e sociais, no processo de integração europeia²⁷¹. O que se notará é que a integração comunitária continua a depender do acordo, mais voluntário ou negociado, entre os Estados-membros (em particular os mais poderosos, Alemanha, França e Grã-Bretanha)²⁷². Tudo o que diga respeito ao aprofundamento e alargamento da União, ao poder regulamentar das diretivas europeias e à assunção das normas e práticas comunitárias por parte das instituições e atores das realidades nacionais²⁷³ — a “europeização”, numa palavra que é porém de uso muito variável e polissémico (Featherstone, 2003) —, decorre sempre da abertura de cada Estado ao projeto europeu. E aqui todos jogam com a Europa segundo a sua contabilidade nacional de interesses, definida com determinados parceiros a nível interno²⁷⁴. De resto, razões de estrutura, cultura ou estilo²⁷⁵ fazem com que sejam raros os que correspondem bem aos valores, métodos e orientações de Bruxelas.

²⁷¹ Para Moravcsik, a autonomia dos líderes e governos nacionais é muito beneficiada pela informação privilegiada e em primeira mão que obtêm em Bruxelas, pelas negociações prévias que lá fazem e trazem para os quadros nacionais em forma de imperativo, podendo jogar estrategicamente com isso. A Europa funcionará, nos termos de Milward, como “salvação” para estes governos, aumentando-lhes a margem de manobra perante os grupos socioeconómicos a nível nacional. A integração europeia é assim uma boa escolha para muitos governos enfrentarem, em conjunto, problemas comuns perante a globalização e perante os seus próprios cidadãos (europeus), ao proporcionar-lhes uma nova legitimação para as suas opções, muitas vezes impopulares.

²⁷² Como supõe a tese intergovernamentalista e as soluções de “mínimo denominador comum” (Moravcsik, 1998). Para Moravcsik, a transferência de competências do nível nacional para o europeu reforça o controlo dos governos nacionais sobre recursos de poder fundamentais, pois coloca-os como “gate-keepers” do acesso a instâncias de decisão comunitárias. Assim, “European integration can best be explained as a series of rational choices made by national leaders. These choices responded to constraints and opportunities stemming from the economic interests of powerful domestic constituents, the relative power of each state in the international system, and the role of international institutions in bolstering the credibility of interstate commitments” (1998: 18).

²⁷³ Radaelli (2001: 110) define-a como o “process of (a) construction, (b) diffusion and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies”.

²⁷⁴ A noção de “two-level game”, de Putnam, aponta neste sentido.

²⁷⁵ As arquiteturas constitucionais de cada Estado e culturas políticas neles enraizadas facilitam ou bloqueiam a integração institucional na Europa. Enquanto na Alemanha a congruência do sistema político nacional com a arquitetura europeia favoreceu a apreensão dos impulsos vindos da Comunidade, na França e Grã-Bretanha, por exemplo, moldadas noutra forma de paisagem política e institucional (estilo mais conflitual de exercício da política e organização centralizada do Estado), criaram relutâncias nas adaptações que era suposto acompanharem a integração económica, que ambos os países apoiaram, assim como relações mais conflituais com a Europa (Hayward, 1999).

Como se vê na chamada “integração positiva”²⁷⁶, onde a negociação intergovernamental e a necessidade de consenso entre governos nacionais imperam — tornando-a “systématiquement limitée dans les domaines où les intérêts nationaux divergent et où, en l’absence de mécanismes majoritaires légitimes, on ne peut tout simplement pas tenir compte de l’opposition” (Scharpf, *op. cit.*: 195) — em termos de *market correction*, “les conflits d’intérêts des gouvernements représentant des pays aux économies plus au moins avancées et aux traditions politiques et structures institutionnelles divergentes sont susceptibles en effet de rendre tout accord sur des règles européennes communes difficiles, voire impossibles” (*idem* : 195-196)²⁷⁷. Quer dizer, os passos da integração “formal”, como lhe chama Wallace (1990), ainda são determinados pelas decisões cooperativas das elites governamentais. Como, em jeito de balanço, admite o próprio Goldsmith (2003: 127), “what we have seen since Amsterdam is a reassertion of the dominant position of national governments in the EU decision-making processes and a change in their priorities at the Council of Ministers...widening rather than deepening is its simple expression”. Ou seja, “changes are largely incremental and slow, and national characteristics remain predominant” (*idem*: 128).

Toda a convergência é portanto relativa. Ideias de identidade, isomorfismo ou congruência são contrariadas pelas resistências, inaptações ou desinteresse dos atores e estruturas institucionais nos diferentes países. A integração das normas, modos de organização e procedimentos europeus nos discursos, identidades, estruturas e políticas nacionais está longe de conseguir impor algo de radicalmente novo aos países-membros. As especificidades de contexto são grandes e repercutem-se não raro em tensões, oposições ou inconsistências entre o que é nacional e o que é europeu. Até porque as autoridades comunitárias, embora tenham procurado parceiros para além dos governos nacionais — os poderes locais e regionais, como se disse, entre outros —, acabaram por não interferir na organização nacional dos sistemas políticos. Ou seja, deixaram a cada Estado margem para

²⁷⁶ Para Scharpf, a eliminação das barreiras nacionais aos objetivos do mercado comum e da livre concorrência (o *market-making* da liberalização e desregulação) faz parte do que chama “integração negativa”, enquanto a regulação do mercado e seus desequilíbrios com políticas públicas europeias é “integração positiva”.

²⁷⁷ O que não surpreende, dado não haver um “capitalismo social”, não anglo-saxónico ou de modelo europeu, que possa ser adotado pela Comunidade Europeia. O que existe são “des solutions nationales complexes et contingentes du point de vue historique, profondément enracinées dans les institutions, les valeurs et les pratiques établies de sociétés spécifiques, lesquelles évoluent et changent continuellement” (Scharpf, 2000), deixando como única possibilidade de uniformização o modelo anglo-americano de capitalismo desregulado.

adaptar o seu modelo, gerindo o encaixe (“fit”) ou não encaixe (“misfit”) das estruturas nacionais (instituições, políticas, normas, redes) nas instituições, regras e práticas europeias, que assim varia de caso para caso.

Por isso, os princípios e regras da Comunidade são, quando muito, uma proposição normativa e funcional ligada às transferências financeiras, modalidades sugeridas aos governos para se relacionarem com a Comissão, conceitos e estratégias para melhorar o desenvolvimento dos respetivos territórios, em suma, “uma janela de oportunidade, uma oferta que a cada caso encontra ou não a procura dos atores individuais” (Kholer-Koch, 1998: 41). Que tal “embalagem ideológica” dos programas da União se torne fator de progresso institucional nos Estados-membros é coisa incerta e de geografia variável²⁷⁸, fazendo da “europeização” matéria heterogénea, oscilante segundo as estruturas de decisão nacionais²⁷⁹, as culturas políticas e organizacionais (mais viradas para a confrontação ou a cooperação, por exemplo), a correlação de forças das instituições e atores afetados pela integração comunitária, que a uns dá novas oportunidades, recursos e influência, e a outros constrange (Cowles *et al.*, 2001). Em síntese, ideias de uniformidade, homogeneidade ou convergência perfeita não se comprovam. À vista salta, ao invés, a gama contrastada das respostas a uma “europeização” contraditória e em “duplo sentido”, que não se reduz a ideias simples de convergência, assimilação e integração política (Radaelli, 2001), mas produz antes diferentes resultados nas políticas públicas, lógicas cognitivas e estruturas normativas em cada Estado-membro²⁸⁰.

²⁷⁸ Nos estudos compilados por Cowles, Caporasso e Risse (2001) os autores notaram que “whereby some countries converged toward similar policy or system-wide structures, while others retained their specific institutional arrangements, state society relations, or cultural understandings. Convergence does not mean the homogenization of domestic structures. There is no evidence that domestic institutional change means the complete rejection of national administrative styles, legal cultures, societal relationships, and /or collective identities” (Cowles e Risse, 2001: 232).

²⁷⁹ A sua arquitetura e intervenientes, que podem colocar “multiple veto points” à Europa.

²⁸⁰ Basta ver como as políticas europeias de controlo da inflação e défices orçamentais, para dar à união económica e monetária, e ao euro, a solidez necessária, não desaguaram em políticas iguais na área económica e fiscalidade.

Capítulo 5 – METODOLOGIA E HIPÓTESES DE TRABALHO

5.1. Metodologia e epistemologia

Quando falamos de metodologia nas ciências sociais devemos pressupor algo mais do que um conjunto de ferramentas utilizáveis objetivamente, de forma racional e utilitária, para testar hipóteses. Dada a posição ambivalente do investigador, ator do campo que procura estudar, o social não está unicamente no objeto de estudo, mas no próprio sociólogo enquanto ser social,²⁸¹ que acumula com o facto de também o processo de conhecimento ser um processo social. Tal como os atores em estudo, também o sociólogo orienta as suas ações e perceções segundo disposições sociocognitivas e afetivas modeladas pelo mundo vivido, experiências e trajetórias inerentes. Por isso, se a investigação assume a sua autoconsciência reflexiva, é que o investigador se afigura capaz de gerir a multiplicidade de contingências que, devido a tais circunstâncias, encontra pelo caminho. Tanto mais quanto se trate de uma abordagem crítica e desconstrutivista, de atores e instituições, dados os riscos que esse procedimento acarreta. Se o comportamento humano obedece a regularidades e padrões de conduta socialmente inteligíveis e coerentes, a prática da pesquisa não se limita a seguir conscientemente um conjunto de regras com vista a determinados objetivos, nem a objetividade significa expurgar os pressupostos subjetivos dos procedimentos da investigação. Antes visa explicitar, o mais abertamente possível, tais procedimentos, de modo a que os seus efeitos perversos sejam controlados e incorporados na análise (Bourdieu e Wacquant, 1992; Bourdieu, 1996). Esta orientação metodológica procura contrariar métodos mais positivistas e segue em boa parte a linha da escola das “organizações”, presente nos trabalhos franceses das “políticas públicas”. Menos virada para explicações de “escolha racional” e metodologia quantitativa, típicas das correntes anglo-saxónicas, tal opção privilegia escolhas metodológicas mais qualitativas e a atenção à historicidade das políticas públicas (Laborier, 2003), apreendidas pelo lado cognitivo e a ligação ao papel do Estado, e suas elites, na tarefa de darem coerência e coesão a sociedades complexas. Como exemplifica a noção de “referencial”, e aí a distinção entre “políticas instituídas” (*instituéés*) e “políticas instituintes” (“*instituantés*”) (Giraud e Warin 2008: 9), trata-se de relacionar regulação e legitimação nas políticas públicas, percebendo que estas não são só figuras instituídas, observáveis e mensuráveis

²⁸¹ Não bastando reconhecer que o cientista é também ele ser social para que o problema esteja resolvido.

empiricamente, destinadas a resolver determinados problemas de sociedade, mas processos “instituintes”, de “definição social da realidade”, ligadas a questões de regulação, legitimação, poder e democracia, que emprestam sentido e coerência a tecidos sociais marcados pela setorialização e a fragmentação, a divisão e o espartilhamento, o individualismo e a incerteza.

O que fazemos, neste entendimento, é opor à generalização pela quantidade e pela uniformização a generalização pela qualidade e a exemplaridade. E em vez de reduzir os nossos casos de estudo às variáveis que os tornam mecanicamente semelhantes, analisamos, com algum detalhe descritivo, a complexidade de cada caso, para captar o que há nele de diferente ou de único. Como refere Santos (1983: 11-12), “a riqueza do caso não está no que há nele de generalizável, mas na amplitude das incidências estruturais que nele se denunciam pela multiplicidade e profundidade das interações que o constituem” (Santos, 1983: 11-12). Por outras palavras, trata-se de olhar as articulações entre o *top down* e o *bottom up*, centrar a atenção nos fenómenos e dinâmicas locais sem perder de vista as forças externas que os modelam, quer no plano das políticas, quer através de redes e projetos que envolvem atores externos e forças económicas poderosas, buscando nesses interstícios os pontos de encontro entre a macro e a microestrutura (Fine, 1991). Nesse sentido, a perspectiva metodológica eleita destina-se a transpor a velha dicotomia entre a estrutura e a ação dos sujeitos. Embora partilhando com Anthony Giddens a necessidade de distinguir analiticamente os sujeitos e a estrutura, é necessário ter presente que para compreender a transformação há que atender às linhas de continuidade e descontinuidade no tempo e no espaço. Se os sujeitos não são meros “agentes” sobredeterminados, e sim “atores” com “capacidade de monitorização reflexiva” sobre as estruturas em que se inserem, entendemos, com Wright Mills (1981), ser preciso que a “*Imaginação sociológica*” se produza no cruzamento entre biografia e história, vendo os sujeitos como parte integrante da estrutura, de cujas virtualidades participam, porém sem escaparem aos condicionamentos e obstáculos inerentes à normatividade das instituições dominantes. É certo, a postura dos “atores”, mais individuais ou coletivos, face às pressões exteriores, pode reverter-se em forças de mudança, correspondendo ou não integralmente às intenções subjacentes. Onde, a estrutura será uma “ordem virtual”, que se refere às “propriedades de estruturação” (Giddens, 1989: 13), as quais tendem a assegurar as necessidades de reprodução sistémica, mas dadas as pressões e adaptações que acolhe é permanente obrigada à reconstituição dessas propriedades (Collins, 1981; Fine, 1991).

O poder assume-se aqui como um elemento incontornável. Não apenas o poder das forças económicas ou dos interesses no terreno, mas também a interferência do discurso hegemónico, na sua forma mais ideológica, no modo como atua sobre as subjetividades localmente situadas. Ao micro nível das organizações, a análise do poder e seus efeitos exige, por isso, que se observe o constrangimento não só enquanto resultado da interiorização de normas e valores aí sediados, mas também enquanto reflexo da estrutura societal que modela a organização a partir do exterior. Enquanto o constrangimento opera internamente, pela coerção como pela interiorização individual da normatividade, as contingências da realidade exterior operam independentemente da perceção, impondo limites e obstáculos ao esforço individual, constrangendo ou condicionando a ação dos atores locais e suas oportunidades. A exterioridade é a estrutura persistente, em certo sentido incontornável, que exerce os seus efeitos dramáticos sobre os atores, mesmo quando estes não os reconhecem. Do ponto de vista da nossa pesquisa, a implicação é a de que a acção pública condensa e exprime, nas sociedades atuais, esta integração dos atores e das estruturas, a partir “mecanismos em função dos quais os quadros cognitivos e normativos que constituem o coração da acção pública — os referenciais — são ao mesmo tempo expressão dos constrangimentos estruturais e o resultado do trabalho sobre o sentido [“le sens”] efetuado pelos atores. Por outras palavras, a análise cognitiva das políticas públicas constitui, para nós, uma das abordagens mais úteis para resolver — pelo menos em parte — o que chamamos o dilema das estruturas e dos atores” (Muller, 2005: 158).

Em presença temos então duas histórias/contextos nacionais, com suas *path dependencies* — na respetiva dimensão institucional, mas também política e psicológica,²⁸² a mostrar que a tradição às vezes ainda é o que era — a balizar, mais ou menos inconscientemente, o substrato cognitivo e os gestos mais instrumentais (de interesse e estratégia) dos atores. Na realidade, a nossa pesquisa integra as particularidades históricas de cada um dos casos na orientação analítica e procedimentos metodológicos, mesmo que isso redunde no problema da “comparabilidade” de realidades tão díspares como as de Nantes e Porto. Por outro lado, a referência a noções como as de “governança urbana” ou lógicas “de projeto” destina-se a ajustar os referidos termos e as circunstâncias da governabilidade metropolitana de cada um destes dois casos, justificando que os tomemos como coletividades

²⁸² Relacionadas com as primeiras, nesse grande avanço do neo-institucionalismo.

que aconselham à comparação enquanto “tipos-ideais”. Parece-nos, daí, inútil considerá-los em “si mesmos”, apesar da sua apreensão apenas poder ser realizada mediante a necessária contextualização histórico-geográfica, nos seus formatos específicos de interação e instituições. Abordamo-los, finalmente, de modo comparativo porque comparar, ato inevitável da vida, dá as reais dimensões e qualidades a qualquer ente, a percepção do “si mesmo” e do “outro”, por mais imbricada que esta seja (Ricoeur, 1990). Alicerce da ciência social (Montesquieu, Tocqueville, Durkheim, Weber), o *método comparativo* é aliás o que melhor permite interrogar os casos particulares, evitando neles procurar aspetos de singularização que podem afinal ser mecanismos ou princípios exteriores (Bourdieu, 1989: 32-33). Essencialmente, a comparação permitirá construir um sistema coerente de relações (modelo) que estabelece cada objeto como caso “particular” do possível, aduz Bourdieu, de onde se extraem, por via do raciocínio “análogo”, essencial à generalização científica, propriedades gerais. Esta injunção a pensar relacional e comparativamente os nossos objetos empíricos vem, aliás, na confluência da construção europeia e da dinâmica, mais vasta, de descentralização e territorialização dos problemas coletivos (Agnew, 2013), mudanças que parecem, à partida, ter muito de linear, convergente e comparativo. Para toda essa apreciação esperamos contribuir criticamente.

5.2. Técnicas de recolha

Delimitada a orientação geral no plano da metodologia, que ao mesmo tempo se destina a evidenciar as nossas preocupações de natureza epistemológica, trata-se agora de explicitar as principais técnicas de recolha utilizadas na elaboração do estudo empírico. Essencialmente, os procedimentos utilizados subdividem-se em três registos, que procurámos conjugar de forma complementar.

O primeiro registo privilegiou o contacto exploratório no terreno, procedendo ao levantamento de documentação sobre as problemáticas sucessivas de organização do poder e do desenvolvimento urbano em Nantes e no Porto. Sendo o contexto mais abrangente da pesquisa enquadrado pelo projeto europeu, as dinâmicas de desenvolvimento e modelação da cultura política urbana foram todavia fundamentalmente inspiradas no caso francês. Não só pela proximidade (e biografia) do investigador, na relação privilegiada ao longo do tempo com aquele país, mas pela importância própria dos programas de descentralização de um país tão modelar no quadro europeu, e muito influente para o caso português, como a França. Todo um conjunto de documentação relacionado com a história da descentralização e com a

estruturação dos poderes locais e regionais em França, incluindo a trajetória de alguns dos seus principais protagonistas políticos, foi, por conseguinte, objeto de atenção e seleção numa primeira fase do estudo. Essa relação de proximidade foi posteriormente direcionada para o caso da região de Nantes, cuja cidade (metrópole) seria o local de inserção de um dos estudos de caso. A recolha de documentação em torno deste caso, e em concreto relacionada com o projeto de construção do metro de superfície (Tramway) da cidade, abriu caminho para a seleção e posterior busca de informação acerca do estudo de caso português – o Porto e o Metro do Porto. Em ambos os casos, a primeira fase de recolha envolveu o levantamento de informação documental em torno dos projetos, desde a conceção à implementação.

O segundo registo no processo de recolha empírica foi o recurso a um observatório de imprensa, a partir do qual foi possível aferir as principais tensões, jogos de poder, opções e constrangimentos que acompanharam o comportamento dos atores locais. As ambivalências e obstáculos, mas também os estímulos e apoios financeiros por parte do Estado central e dos responsáveis governamentais foram dimensões que se tornou possível elencar a partir da análise de conteúdo de notícias e depoimentos veiculados pela comunicação social.

Finalmente, o terceiro registo incluiu as entrevistas em contexto local para ambos os casos de estudo. Duas dezenas de entrevistas aprofundadas para cada estudo local, envolvendo agentes locais, desde presidentes do município a diretores de empresas e instituições responsáveis pela instalação da respetiva rede do metro, mas também junto do associativismo local e suas lideranças, foram decisivas — quer pelos testemunhos de observadores privilegiados, acompanhando a generalidade dos processos, quer pela riqueza das narrativas pessoais, onde cada protagonista se revelou, na sua cultura política e opções estratégicas, mas também em termos de ambições pessoais e estilos de liderança.

5.3. Hipóteses

Um debate alargado como o que fizemos obriga a hipóteses que tragam ganhos de unidade à problemática. Ainda que a obrigação de simplificação não ofusque a complexidade que hoje envolve todos os formatos, debates e concetualizações da ação social — sujeita à agregação difusa de elementos contextuais e exógenos, influências nacionais, europeias e globais, entrelaçadas em estratégias de grupo e interesses individuais, de difícil exaustividade

e cuja conjunção marca o andamento da “respiração social”²⁸³ —, as hipóteses têm de começar por moldar a teoria a tarefas empíricas simples. Desde logo, retirando-a das terras estimulantes, mas genéricas e abstratas, da filosofia e do pensamento sociais, onde tipicamente nasce. Essa conversão terá de se fazer sem reducionismos, empiristas ou individualistas, que atrofiem a condição multidimensional dos fenómenos. Mas pode começar por se concordar com Pierce, e a filosofia pragmática em geral, admitindo que o sentido real de um conceito, pensamento ou normatividade se vê sobretudo nos hábitos que suscita. Sendo o sentido verdadeiro, real ou objetivo, de qualquer coisa dificilmente determinável, pelas controvérsias e disparidades interpretativas habitualmente verificadas, as práticas em que se traduz serão dele a melhor ilustração, não interessando tanto o “porquê” — enquanto princípio, valor, regra — do objeto em causa, mas o “como” da sua manifestação. Isto é útil para lidar com conceções como as da “governança”, eivadas de tanta normatividade e inseminadas por tão multifacetados discursos que se arriscam a tornar, no final de qualquer estudo, profecias autorrealizáveis.

Nesse sentido, importa sublinhar que se procurou, em ambos os estudos de caso, delinear um cruzamento entre variáveis (sociais, institucionais e subjetivas) e níveis de análise, aspetos que, afinal, não são senão a demonstração da complexidade do social na dinâmica especial onde decorrem os processos de mudança. Por exemplo, apesar da importância de outros canais, que não apenas os dos partidos, na expressão das demandas locais, e portanto da intimidade desejada com o Estado seguir as vias (contactos administrativos diretos, pessoalidades decorrentes de formas de socialização política, relações profissionais ou familiares, laços de amizade), a trajetória de cada ator pode ampliar ou restringir-lhe os respetivos recursos de “capital social”, sendo que estes interferem e são em larga medida marcados pelas filiações partidárias dos protagonistas, em especial das elites nos dois espaços metropolitanos, em detrimento das peculiaridades identitárias de carácter territorial.

Hipótese 1: Parte-se da suposição de que a gama plural de atores, estratégias e interesses que intervêm hoje sobre o curso das políticas públicas, apesar do seu carácter policêntrico e difuso, podem assumir alguma transparência, coordenação, inovação e abertura a nível territorial. O território infranacional surgirá como um dos palcos da revitalização do

²⁸³ Expressão de Michel Maffesoli.

fenómeno político e de substituição das velhas redes de interesse, coladas a partidos e grupos de pressão, que se habituaram a controlar o Estado a partir das esferas centrais da administração. Não está mesmo excluído que algum experimentalismo organizacional e novas modalidades políticas possam ver a luz do dia, lá nos territórios onde novos poderes, mais plurais e heterogêneos, tenderão a manifestar-se e a coordenar-se. Se aquilo que passou a mobilizar vilas, cidades e regiões foram as pressões da economia global perante o acentuar das lógicas de concorrência global e interterritorial, tal circunstância contribui também para acentuar a importância das funcionalidades e recursos endógenos de cada espaço. Nesse sentido, a capacidade das elites que o servem e a sua arte de fomentar progresso e bem-estar a partir das instituições disponíveis torna-se um requisito indispensável para que o desenvolvimento local se torne efetivo e compreendido pelas comunidades.

Hipótese 2. Importa questionar até que ponto a governança estará a dissipar as dependências e submissões típicas do “bonapartismo local”, onde a figura charneira do “homem providencial” à frente das instituições tende a ser um traço marcante, nomeadamente em países como a França e Portugal. A possibilidade das comunidades locais assumirem maior iniciativa na promoção de instâncias participativas e formas de “*accountability*”, transparência e de controlo de recursos geridos pelo poder municipal parece ainda arredada das preocupações dos munícipes. É possível que estejam em estruturação novas composições e constitucionalidades (no sentido durkheimiano, de algo fundador ou matricial), o que, a confirmar-se, tende a induzir de maior risco, exigência e instabilidade. Os horizontes que a descentralização dinamizou desde há décadas (no caso francês, sobretudo) comportam um acrescido potencial de instabilidade a qualquer poder que se queira “organizado”, instituído, coerente com a axiomática da “governança”. Nesse sentido é de admitir que tal situação se tenha sentido mais no caso de Nantes do que no caso do Porto, dadas as diferentes circunstâncias e temporalidades em que decorreu a implementação de cada um dos projetos em análise.

Hipótese 3: O conteúdo político dos processos é cada vez mais dado e avaliado pela perceção que têm os atores neles envolvidos das suas relações de interdependência. A essa perceção não é indiferente o cálculo interesseiro, mas toca seguramente em dimensões cognitivas, estratégicas, identitárias, credoras de explicações mais ricas e de um entendimento até certo ponto multidisciplinar. As situações de “governança” serão mais resultado de negociações ocasionais, trocas informais, agrupamento circunstancial de

interesses, sobreposição concorrencial de argumentos e poderes, parcerias *ad hoc*, do que o resultado de qualquer elaboração conceptual ou institucional prévia. Mesmo os sistemas de decisão e execução que parecem mais equilibrados, integrados e inteligentes, não o são por eles mesmos, isto é, não o são sem o trabalho prévio de coordenação feito pelas instituições e de negociação integradora feita pelas lideranças de qualidade.

Hipótese 4: No caso do Metro do Porto, os elementos que escapam às grandes definições institucionais têm uma visibilidade muito particular. Se a condição estrutural da semiperiferia implica o forte papel do Estado nas formas de regulação social (Reis, 1992; Santos, 1993), a sua presença como dado estrutural nos diferentes espaços subnacionais, não é menos evidente que um processo que começa realmente como *política territorial*, concebida e dinamizada a partir de instituições e atores locais, terá contornos próprios, tributários das características sociopolíticas e inerentes ao contexto e aos atores em causa. É nessa linha que ganha força a perspetiva segundo a qual “a heterogeneidade da sociedade portuguesa tem sido regulada pelo Estado, que reforçou a sua centralidade ao ser o principal protagonista da integração do país na União Europeia” (Reis, 1995: 31). O caso do Porto será, nessa linha, para nós, uma espécie de metonímia do país. Dada a centralidade do Estado na sociedade e no funcionamento institucional em Portugal, nele se espelhará a capacidade particularmente forte de estruturação pública, centralizada, e sua incidência sobre o repertório dos atores nas suas convenções e hábitos relacionais. As particularidades inerentes ao elemento “local” não invalidam a possibilidade de nele se refletirem características mais gerais, típicas da interação das elites locais em Portugal e da sua relação com o Estado. Assim, a presente hipótese pressupõe que o caso do Porto ilustra paradigmaticamente alguns aspetos globais da condição “periférica” em Portugal.

Hipótese 5: Segundo o modelo ideal-típico da “governança”, este inclui um conjunto de modalidades operacionais que pressionam para a cooperação e levam, da parte de instituições e atores, a privilegiar as formas de colaboração e pragmatismo. Por outro lado, os processos e mecanismos de dominação continuam presentes, prolongando velhas exclusões ou a introduzindo novas desigualdades de acesso às decisões. Ou seja, a retórica da abertura e da participação não anula a premissa de que todo o poder tem, mesmo enquanto poder partilhado, a tentação da intimidade, o desejo de se tornar poder íntimo de alguém, e assim perdurar. Os velhos hábitos de fechamento das elites e a tomada de decisões em círculo fechado não serão, na nossa perspetiva, eludidos pela simples presença evocativa

desse modelo partilhado de tomada de decisões. Nesse sentido, pergunta-se: Como funcionam os poderes “íntimos” em Nantes e Porto?

É certo, as nossas hipóteses têm a ver com o tipo de inserção dos atores metropolitanos no sistema político nacional dos dois países, e, por outro lado, com as formas de cultura política na relação dos agentes locais com o Estado. As modalidades de inserção ou tradução desses discursos e conceitos operatórios nos contextos de Nantes e Porto deverão pois ser muito diferentes, espelhando as trajetórias históricas, nacionais e locais, de cada um dos dois casos, as formas de cultura do poder instaladas e a maneira como estas estão mais ou menos aptas para lidar com a mudança cognitiva a que os modelos de governança metropolitana hoje pressionam. Esta hipótese é assim desdobrada em duas sub hipóteses:

Sub-hipótese 5.a): Para Nantes é de supor que as temáticas, redes de interesse, lógicas de constituição e afirmação das elites tenham um cunho mais territorializado, talvez até identitário, pois os próprios mecanismos da descentralização em França, e seus financiamentos, exigiam essa demonstração de agregação territorial dos interesses e sua concretização em ações concretas.

Sub-hipótese 5.b): No caso do Porto, a mencionada intimidade reproduzir-se-á mais na centralidade da relação centro-periferia e no papel dos partidos em todo o processo. Estes tenderão a operar enquanto elementos endógenos do poder estatal, mais do que propriamente em nome do território enquanto fonte de construção de representações operacionais e agregação efetiva de interesses. O contexto é o de um país e de um sistema político ainda fortemente centralizados, onde o “episódio” da regionalização tem muito de esclarecedor, em quadro configurador da relevância da lógica partidária, mesmo na ação local ou urbana.

PARTE II
DINÂMICAS DO ESPAÇO EUROPEU

Capítulo 6: PORTUGAL E FRANÇA NO CONTEXTO EUROPEU

6.1. A modernização centralista

A perspetiva centralista da modernização marcou diversos países, fixando-se na respetiva cultura político-administrativa. A França e Portugal, todavia, são dos mais notáveis, a ponto de dela constituírem quase a hipérbole. E se para a França o centralismo já foi tido como um dos grandes produtos de exportação²⁸⁴, Portugal, diz Eça de Queirós (1980: 307), não é mais do que um “país traduzido do francês”... em calão²⁸⁵.

Partilhando a mesma condição de Estados unitários, de administração central poderosa, concentrada e interpenetrada nas respetivas capitais — Paris e Lisboa —, a França e Portugal são historicamente situados por Stein Rokkan na confluência das estratégias de centralização com a monocefalia. Cedo unificados (especialmente Portugal), neles se ergueu uma moldura institucional vertical e hipercentralizada, dita “napoleónica”²⁸⁶, que a um vasto aparelho de Estado junta a geopolítica da “monocefalia”²⁸⁷. Tal configuração reflete-se na elevada proeminência (demográfica, política, económica, cultural) das capitais face à

²⁸⁴ A influência jurídica francesa começa logo com o direito napoleónico. É certo, todavia, que o Código Civil de 1804, designado de “Napoleão” — pelo impulso do imperador à sua elaboração —, é um dado civilizacional da maior expressão, na Europa e outras partes do mundo (cf. Vital Moreira, *Público*, 23 de Março de 2004). Cf. também Weber (1978: 865-866).

²⁸⁵ Em “Francesismo” — *Últimas páginas* — Eça chama a Portugal “um país traduzido do francês em calão”, referindo-se à vertente literária, mas não só, da influência francesa sobre Portugal. “Melancólico” produto do fenómeno em causa, diz Queirós, Portugal importa da França desde os programas escolares aos materiais dos níveis de ensino, do teatro às leituras, da gastronomia à moda, da criação literária à política, tornando-se uma “cópia da França, malfeita e grosseira”. Estaremos pois “colados às saias da França, como às de uma velha amante, a que nos acorrente o vício e o hábito, e de quem não ousamos afastar-nos, para ir falar a alguma mulher mais interessante e mais fresca.” Um dos problemas dessa importação, contudo, notou Valente de Oliveira (1996: 12), é fazer-se tudo “sempre sem completar a ‘cópia’; entre outras coisas, não tivemos nunca um corpo de prefeitos, tendo admitindo que a nossa capacidade de improvisação pudesse superar uma formação exigente, um treino árduo e uma progressão lenta na carreira”. Sobre esse aspeto, em relação mais específica com o nosso estudo, veja-se como no *Estudo Piloto Comunidades-Intermunicipais – Modelos de competência, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos*, da Coordenação Técnica da Direcção-Geral das Autarquias Locais, os exemplos escolhidos para ilustrar a reforma desejada das comunidades intermunicipais em Portugal são a Espanha e, com maior paralelismo, a França e os seus EPCI – *Établissements Publics de Coopération Intercommunale*.

²⁸⁶ Loughlin (2001).

²⁸⁷ Na tipologia de Rokkan, Portugal é a formação mais antiga e estável do mapa político da Europa. É também o único Estado europeu que, formado na Idade Média, não evidencia “particularidades” socioculturais no interior das suas fronteiras, sendo simultaneamente unitário do ponto de vista da estrutura institucional e de elevada homogeneidade étnico-linguística. Na Europa, o único caso comparável em termos de ausência de minorias étnicas é a Islândia, formada já no século XX.

“província”²⁸⁸, tal como no ascendente, quase sobreposição, do aparelho de Estado sobre a sociedade civil. Nestes países, pouco ou nada se pode fazer sem o aval e os meios da administração central. Algo que, nota Mabileau, para o caso francês vem de há muito:

“durante todo o século XIX a centralização aparece como princípio diretor da organização administrativa e territorial da França. Ela é o instrumento indispensável de manutenção da ordem pública — da sua restauração em tempos de crise — e da execução das políticas governamentais” (Mabileau, 1994: 30).

Já no caso português, Mattoso (2015: 771) vê raízes mais fundas, dizendo que nas origens de Portugal não se encontra, na administração pública, uma tradição uniforme e contínua, as soluções encontradas resultando de compromissos entre o poder central e os diferentes poderes locais e regionais. É o poder régio, todavia, que se sobrepõe às formações de base, “fortuitas e desconexas entre si”, dando logo ao nascimento de Portugal o cariz de país que se ergue, não de “baixo” para “cima”, mas de “cima” para “baixo”, e à Nação uma base não “nacional”, mas “estatal”. Daí, na linha de Thibaud (1993: 43), podermos dizer que se trata, em ambos os casos, de “nações políticas”, nascidas da rutura com a tradição, dependentes do Estado “não apenas por razões práticas, mas moralmente, sobretudo. Quando falta o Estado, a política desaparece e a sociedade ela própria desfalece” (idem: 42).

Este modelo centralista de administração, forjado em França ainda antes da Revolução²⁸⁹, caracteriza-se pelo entendimento de que o poder público só cumpre as suas missões sob condições de estrita superioridade, exterioridade e independência face às autoridades tradicionais e aos interesses particulares em concorrência na sociedade. O carácter supra societal do Estado protege-o, e ao sistema administrativo, das investidas egoístas do mundo civil, das lógicas interesseiras que fragmentam em vez de unir. Nessa linha, os dispositivos formais, verticais, centralizados de decisão, “sinónimo de eficácia, imparcialidade, legitimidade” (Le Bart e Lefebvre, 2005: 16), acompanham os simbolismos autoritários das instituições, o culto religioso das bandeiras, o respeito sagrado dos hinos, fardas e emblemas nacionais, que a par de outras barreiras, físicas e psíquicas, entre governantes e governados, permitem às entidades públicas organizar-se à parte da

²⁸⁸ Paris e a *Île de France*, berço da unidade francesa, e Lisboa e sua região, centro nevrálgico da história portuguesa. De Paris, diz Jordan (1995: 171) ser “the soul of France, its head and its heart”, enquanto para Portugal, nota Tom Gallagher (cit. por Baum e Freire, 2003), “Lisbon is the natural hub of decision-making”.

²⁸⁹ Refere Tocqueville que a centralização é fenómeno já da fase final do Antigo Regime, levado a cabo por Luís XIV.

sociedade, fixando a obediência civil e congregando as grandes lealdades (nacionais). A todo o passo, a hegemonia cultural e a fusão da sociedade no corpo da Nação derivam, nestes países, do grau de centralização do poder.

O que daí decorre é a submissão das entidades locais (as *communes*, em França, realidades socioculturais preexistentes à nação francesa, tal como os municípios em Portugal são anteriores à nacionalidade), as corporações profissionais²⁹⁰ e sociedades políticas, ordens religiosas e outras associações de culto ou afinidade ao primado da autoridade, direta e diretora, do Estado na sociedade. À política e à administração central fica a moldagem do social; aos interesses locais, embora reconhecidos²⁹¹, um poder de “segunda ordem”²⁹², a ser exercido debaixo da vigilância dos *Préfets*²⁹³ e protegido porque útil a levar, na sua ramificação molecular, o Estado até junto das necessidades, dúvidas ou medos mais íntimos do corpo social.

Daqui adveio outra característica importante, mais específica ao modelo francês: a possibilidade dos eleitos locais (“notáveis” locais) acumularem mandatos autárquicos e cargos nacionais²⁹⁴. Essa dignificação dos poderes locais — confortada com representação ao mais alto nível, no *Senado* em Paris — coloca porém a República em condições de exigir aos autarcas que sejam os primeiros incumbentes do Estado nas suas localidades, os primeiros responsáveis pela observância e implementação nelas das vontades e da legislação nacional. Assim se esboça, ao lado da vincada separação entre espaço público e sociedade civil, um amplo sistema de integração nacional das forças periféricas, legitimado pelos valores da universalidade e equidade, oleado com financiamento público e desejado pelas possibilidades de carreiras longas ao mais alto nível da administração francesa. Tal sistema operou entre o Estado republicano e a sociedade francesa uma espécie de pacto — “síntese

²⁹⁰ A Lei de Allarde, de 1791, proíbe mesmo as corporações de artes e ofícios, que vinham já da Idade Média, e a Lei de Chapellier, do mesmo ano, ilegaliza a atividade sindical e as greves.

²⁹¹ Pelas leis de 1871 e 1884 sobre o interesse geral e os municípios. Na verdade, a *commune* não deixará de ser tida como a “célula-base” da democracia. Parte essencial do “património genético da nação”, é à sua *commune* que os franceses territorialmente mais se sentem ligados.

²⁹² Destinado, quando muito, a aperfeiçoar a máquina estatal com extensões locais, para melhor integração da diversidade territorial.

²⁹³ Instituído por Napoleão, o corpo “prefeital” destinava-se a colocar em todo o território, a partir de cada um dos departamentos, a autoridade da República, que os “*Préfets*” representavam. O *Préfet* serviria também de mediador entre o Estado, com os seus serviços ministeriais, e os agentes do poder local. Uma aproximação (em “calão”, diremos) à figura do *Préfet* foi em Portugal o “Governador Civil”, nomeado pelo governo para o representar em cada um dos distritos.

²⁹⁴ Geralmente de deputados ou membros do governo.

republicana” (Hoffman, 1963) —, que de tão profundo condicionou mais tarde o próprio andamento da descentralização. Fê-lo mitigando, baralhando, complexificando os progressos da França nesse domínio²⁹⁵, numa descentralização ela própria delineada pelo Estado, transmitida do centro para a periferia, concebida mais em socorro da unidade da República que da autonomia, criatividade e exponenciação das forças locais. Tão arreigada como a fé republicana continuará, de facto, a desconfiança face à repartição do poder na sociedade — alegadamente perturbadora do interesse geral e da soberania nacional —, o desejo de que entre Estado e cidadão não haja intermediários, a vontade de mitigar as opções de maior liberalismo e diversificação descentralizada dos lugares de poder com o pressuposto de que à organização administrativa da nação presidem os valores da República, a lógica unitária e planificadora do Estado, a primazia moral do poder político, a transmissão hierárquica das decisões.

Neste abraço apertado do Estado sobre a sociedade, *vide* do centro sobre a periferia, o dogma da ação pública como domínio prévio das instâncias nacionais e seus representantes permanece, por conseguinte, intocável²⁹⁶. O poder dirigista dos responsáveis do Estado, daí resultante, ancorados no estatuto de figuras charneira do destino coletivo, articula-se com a necessidade de as organizações profissionais da economia, os interesses setoriais dos mercados, os poderes urbanos e regionais, o associativismo em geral manterem a referência e a obediência direta à Nação como fonte essencial de acreditação e acesso institucional ao Estado, suas decisões, financiamentos e investimentos. Se as pressões para maior pluralismo e descentralização permitiram alguma restauração dos corpos intermédios, e cedências às “coletividades territoriais”, não desfizeram a mecânica centralizada da administração nem os grandes pilares centro-periferia da ação pública, onde os dispositivos e reflexos jacobinos continuam ativos. O que se tem vindo a introduzir, quando muito, a despeito das “lógicas de projeto” enunciadas para os diferentes níveis territoriais (regiões, departamentos, *pays*, metrópoles, comunidades de aglomeração, cidades, municípios) é uma visão técnica das

²⁹⁵ Com as leis e práticas do ordenamento do território, de 1953, o “*Comissariat au Plan*”, os Comités de Expansão Económica, os Programas de Ação Regional, a criação da DATAR, em 1963, as dotações globais de funcionamento para os organismos regionais, as circunscrições de ação regional e o CODER, os Estabelecimentos Públicos Regionais (EPR) e as “Metrópoles de Equilíbrio”, as Regiões de 1982 e sua eleição democrática, a que se sucederam medidas mais recentes, destinadas às cidades e à cooperação intermunicipal, como debateremos.

²⁹⁶ A tal ponto que Rosavallon (2004) diz ser a França, nação única e indivisível, respaldada no princípio sagrado da cidadania republicana, inveteradamente incapaz de se complexificar, juntando novas organizações e interesses (corporativos, associativos, territoriais) à lógica da “generalidade”.

competências descentralizadas, avatar do anterior ordenamento tecnocrático e urbanismo racionalista do Estado. A dupla concentração de poderes, no Estado e nos eleitos locais, assume assim uma feição de maior capacidade de *expertise* descentralizada, animada por estruturas especializadas ou serviços aos quais é ainda a figura do *préfet* (no caso das regiões e departamentos) ou do *maire* a grande referência política.

6.2. Do “evolucionismo” territorial em França

Uma das razões para a longevidade do modelo institucional francês deve-se ao facto de as lutas contra a deriva centralista, e as forças que as incarnaram logo após o período revolucionário serem remetidas, por diversos modos de integração e ajustamento, para um qualquer tipo de relação (partidária, administrativa, técnica) com o Estado. Acabando de seguida processadas, até à assimilação, pelo sistema político-administrativo existente. Basta compreender que em França, como em Portugal, a centralização começa por ser monárquica, mas continua intacta enquanto republicana — como bem viu Tocqueville, a despeito do ideal federalista acarinhado pelas hostes republicanas, sobretudo em Portugal. Se a República não hostilizou os poderes locais, corporações socioprofissionais e tecido associativo, encara-os como correia de transmissão do novo poder do Estado, insuflando através dos mesmos valores republicanos de vida coletiva. A colaboração das autoridades locais e corporativas foi, aliás, nesse âmbito, maioritariamente conseguida, com renovados equilíbrios entre Estado e sociedade, centro e periferia, progresso político e conservadorismo societal. Globalmente, a integração político-institucional fez-se, em França, numa lógica de “república conservadora” (nos termos de Gambetta), de “síntese republicana” (Stanley Hoffman), de “jacobinismo domesticado” (Pierre Grémion), onde a colaboração das autoridades locais e corporativas no “projeto do Estado” permite a sobrevivência dos universos de lideranças e culturas políticas locais, que explicarão muito do que viria a ser a tramitação e o rendimento institucional dos programas públicos. Naquilo que veio a ser chamado de “regulação cruzada”, estabeleceram-se interações, conivências, lealdades políticas e pessoais, um imenso magma de hábitos relacionais entre figuras do Estado e agentes locais, que em lógica de “ajustamento mútuo” (Worms, 1966; Grémion, 1977) criam sistemas de ação unindo administrações centrais e entidades periféricas, notáveis locais e agências do Estado. Rotinizados por vários requisitos (códigos) e interdependências políticas, administrativas, pessoais, do alto da administração aos confins locais figuras de origens institucionais, partidárias ou sectoriais diversas forjam

leis, montam projetos, decidem e gerem oportunidades que integram os universos locais nos sistemas político-administrativos nacionais. Legitimadas junto das populações pelos “ganhos” visíveis deste sistema decisório — em termos de infraestruturas e equipamentos coletivos —, as elites locais beneficiam, paradoxalmente, da centralização do Estado aqui em causa, propícia às formas pessoalizadas de poder local e à “domesticação” territorial do jacobinismo (Grémion, idem). Da legitimação recíproca entre agentes do Estado e eleitos locais nasce assim um sistema no qual os autarcas, embora servindo de mediadores à penetração das normas centrais no território, acabam a manipular, ou pelo menos a tirar fortes vantagens, do aparelho administrativo existente, com a cumplicidade dos próprios agentes estatais. Convertem-se deste modo os “notáveis” locais nos principais garantes do modelo centralizado do Estado. Figuras de proa do sistema político, que a descentralização ela própria sacralizaria (Rondin, 1985, Mabileau, 1995), captam nele recursos e funções públicas fidelizadores de clientelas e eleitorados.

Dito isto, em nome da identidade dos territórios²⁹⁷, do pluralismo social e económico, da diversidade e iniciativa dos territórios, ícones da descentralização e da liberdade, a França deu passos sérios na tentativa de alterar o esquema enraizado de República unitária comandada por Paris. Ao invés de Portugal, os avanços contra o centralismo tiveram nela forte expressão. Nomeadamente quando se começa a falar, a partir do “regionalismo” dos anos sessenta e da crise económica dos anos setenta, do esgotamento da modernização a “partir de cima”, representada pelas elites planificadoras e tecnocráticas do gaullismo.

Por diversas razões — da reação dos “notáveis” locais ao “regionalismo funcional” (Quermone, 1963), e à gestão instrumental dos territórios pelos *Grands Corps de l’Etat*, até à doutrinação dos movimentos regionalistas, na sua mistura de espírito pós 68 e lógicas feudalizantes locais, passando pela crise económica da década de setenta e a suposta ingovernabilidade do país —, abre-se portas em França à gradual, mas controlada, inflexão da tradição centralista. Olhando para os esquemas de desenvolvimento a nível internacional, em particular no caso europeu, onde a desconcentração e descentralização administrativas ganhavam força, as elites governamentais sentem-se obrigadas a assumir, contra o padrão secular de centralização e verticalização da decisão pública, homóloga via descentralizadora. Se a questão, diz Pierre Grémion (1975: 470), era a da “crise das instituições, o abandono das

²⁹⁷ Defendida a partir dos modos de vida regionais e das suas línguas, dialetos, *patois*, numa luta em que se distinguiram alguns poetas e intelectuais, como Mistral.

soluções globais, a valorização da cultura contra a história”, o ponto de não retorno terá sido o esgotamento da tolerância dos atores políticos e económicos locais e regionais para com autismo tecnocrático dos agentes e da cultura administrativa do Estado. Como disse Crozier²⁹⁸, a sociedade francesa tinha respondido aos desafios do mundo moderno com intervenções muito tecnocráticas, e por isso desacertadas, de dirigentes de diversos sectores, empenhados na mudança a partir de

“cima, ao estilo próprio do sistema. Esta modernização fez-se, mas no meio da confusão e da irresponsabilidade, suscitando tensões consideráveis. O reformador autoritário, único personagem a mover o sistema, tem de decidir às cegas, impondo um custo material e sobretudo afetivo insuportável àqueles que empurra sempre contra a respetiva vontade” (Crozier, 1995: 171).

À imposição centralizada do progresso sobrevêm pois modos de resistência da sociedade, que começam a paralisar a ação do Estado em vez de a prolongar. O passo seguinte, dado em 1982 pelo Primeiro-Ministro Pierre Mauroy e seu Ministro do Interior, Gaston Deferre, seria o das leis e projetos descentralizadores do *mitterrandismo*. Sem brechas dramáticas na República (para surpresa dos mais cétricos), suprime-se o controlo prévio dos *préfets* sobre as autoridades locais e cede-se parte das suas funções aos presidentes eleitos através de sufrágio universal direto (em eleições departamentais e regionais) dos departamentos e das regiões — as novas congregadoras das grandes expectativas territoriais —, num primeiro pacote legislativo destinado a equilibrar a herança administrativa original com as vantagens da descentralização. Muito pela pressão dos autarcas, a quem o “*cumul des mandats*” proporcionava representação política nacional e oportunidades de *lobbying* em Paris — onde os “eleitos” da província se movem apoiados em grupos, redes, influências mais ou menos formais, que vão desde a “associação dos autarcas das grandes cidades” até ao Senado, dos gabinetes dos partidos aos corredores de diversas entidades —, esse trabalho reformador, prosseguido depois de 1982²⁹⁹, impôs alterações decisivas à paisagem institucional dos territórios.

Aperfeiçoada sucessivamente na década de noventa, a moldura territorial francesa incorpora o acervo legislativo e ações programáticas de Leis como a ATR (6 de Fevereiro de

²⁹⁸ Em *La Société bloquée*, publicado originalmente em 1970.

²⁹⁹ E não só em termos de regiões, que até se tornaram projeto algo minorizado e reformulado. Veja-se a recente (2014) alteração da configuração das regiões, que passaram de vinte e duas a treze, segundo François Hollande para ter em França regiões de escala “europeia”.

1992), respeitante à “administração territorial da República” — criadora de duas estruturas intermunicipais (EPCI)³⁰⁰, a comunidade de municípios e a comunidade de cidades, voluntárias e constituídas na base de “projetos” comuns dos municípios —, a Lei de ordenamento do território (4 de Fevereiro de 1995, conhecida por Lei “Pasqua”), a Lei *Chevènement*, de 12 de Julho de 1999 (de reforço e simplificação da cooperação intermunicipal), ou a “Lei Voynet”, de 25 de Junho de 1999, denominada “lei de orientação para o ordenamento e desenvolvimento durável do território”. É com o respaldo destas leis que programas como o da “política da cidade” (*politique de la ville*), dos pólos “de competitividade” e de “excelência rural”, as “iniciativas de excelência” e outros pacotes de incentivos reforçam o renovado quadro descentralizado, convidando à forte mobilização em torno dos tópicos do desenvolvimento territorial. Sucessivas modalidades de ordenamento e gestão do território, sob impulso do Estado, põem em prática um experimentalismo organizacional destinado a encontrar o “ótimo territorial” para cada tipo de objetivo, desafio, problemática de desenvolvimento local, fazendo com que o Estado e os seus serviços passem a contar, mais seriamente, com as vontades, capacidades e veleidades estruturadas a nível territorial, incarnadas por protagonistas em processo de acelerada multiplicação.

À medida que o número crescente de técnicos locais toma consciência das margens de manobra e recursos atribuídos ao seu trabalho, um curso amplo de ambições e competências se forma, traduzindo-se, aqui e ali, em capacidades políticas próprias. À tradição dos “Sindicatos” de cooperação intermunicipal — desde os de “vocação única” e especializada, como os SIVU, aos *intercomunais* de vocação múltipla, SIVOM, nascidos ainda no final do século XIX e retomados a partir da década de 1950 —, enriquecida pelos “*districts*” e “*communautés urbaines*” da década de sessenta, junta-se uma moldura institucional e regulamentar mais completa, sofisticada, não raro barroca e interpenetrada, da qual brotarão, a escala variável, lógicas de concorrência e cooperação entre diversos atores, instituições, tipos de territórios, confortados e servidos por uma florescente economia de serviços municipais, intermunicipais e para-municipais. Em jogo estão níveis de decisão, instituições, atores, recursos antes desconhecidos ou atomizados, motivados pelo desejo de fazer de cada espaço contexto favorável aos novos tópicos da “agenda” territorial:

³⁰⁰ *Établissements Publics de Coopération Intercommunale.*

desenvolvimento sustentável, crescimento integrado, urbanismo participativo, democracia de proximidade, entre outros.

Na variedade temática que emerge, à medida que as questões do ambiente, desigualdades sociais, infraestruturas, cultura e identidades são descentralizadas, inúmeras redes e serviços se fixam ou consolidam territorialmente. Absorvendo parte das tarefas ligadas ao desenvolvimento económico, alojamento, combate à exclusão social, delinquência, reabilitação urbana, património e cultura, nos seus variados suportes (museus, bibliotecas, festivais), bem como o apoio a grupos específicos da população — jovens, idosos, emigrantes, pessoas com deficiência —, desmultiplicam-se os promotores institucionais, técnicos especializados, equipamentos de suporte. Ao mesmo tempo, impõem-se abordagens mais globais e transversais dos problemas, modos de intervenção que só uma nova cultura política, fabricada na consciência de interdependências antes desconhecidas ou desvalorizadas, pode viabilizar. Contra as atávicas posturas de fechamento e individualismo (de autarcas e não só), alimentadas nos canais pessoalizados das mediações “privilegiadas” junto do Estado, as posturas de “*cavalier seul*” tendem a ser ostracizadas. O tratamento autossuficiente dos assuntos perde reconhecimento ante a qualidade das relações com os vizinhos ou homólogos. O que doravante mais importa é o conteúdo partilhável das políticas de cada um, no seu concurso para territórios de integração alargada, coerentes e evolutivos, fator de aprendizagem coletiva (Jambes, 2001), e não a tramitação fechada dos projetos de cada um com as agências do Estado. O impacto das opções de cada município sobre os contextos territoriais de que são parte integrante afigura-se tão ou mais determinante que a estrita utilidade municipal das estratégias autárquicas.

6.3. O poder do local e a lógica “bottom-up”

O que se segue é a história do potencial político que se abre e muito aproveita a certos territórios. Se, de um lado, as políticas locais deixam de estar dependentes do planeamento nacional, da vontade dos *préfets* e dos bons ofícios de cada autarquia junto da DDE (Direção Geral do Equipamento), ganhando cunho mais livre e contratualizado com o Estado, de outro, vão proliferar à escala intermunicipal (de aglomeração urbana, designadamente), múltiplas entidades prestadoras de serviços, cuja viabilidade e perímetros operacionais transpõem os limites físicos das autarquias. À contiguidade espacial (de aglomeração metropolitana ou regional) e à imbricação das problemáticas emergentes umas nas outras juntam-se os

parâmetros funcionais dos novos operadores dos serviços coletivos (por norma, sociedades de “economia mista”, como a Semitam para o Tramway de Nantes), em ordem aos quais só esquemas multimunicipais de referência e decisão podem responder. Tal força os municípios a atitudes de negociação e concertação a diversas escalas, habituando-os a prescindir de alguma da sua independência e autonomia entre pares. Face às normas e compromissos requeridos pelas escalas supramunicipais de intervenção, os poderes municipais são constrangidos a ajustamentos no seu poder e modos de legitimação.

Nos casos mais avançados, vai verificar-se uma progressiva regulação dos atores através das *policies*. A assunção de compromissos entre instituições e lideranças afetas a instâncias, jurisdições e sectores heterogêneos, em ordem a projetos de interesse comum em áreas específicas de governação, dão nestes casos ao território a imagem de jogo político unificado. Para além da interação concorrencial, individualista e partidária da *politics* desenham-se processos de governação urbana que evocam efetivos sistemas de ação ou governação local. Na esteira do que as leis e dispositivos regulamentares nacionais solicitam, mobilizam-se localmente determinados mecanismos de decisão, referenciais cognitivos ou arenas políticas para concertar atores e recursos antes dispersos. O que se obtém são modalidades políticas em condições de aplainar interesses e adequar pontos de vista antes centrífugos, de modo a “convencer” os mais recalcitrantes da utilidade, *vide* inevitabilidade, dos formatos organizacionais e da cultura política e técnica agora eminentemente colaborativa que se pretende.

As áreas metropolitanas, em especial, veem-se em condições de ganhar estatuto institucional próprio e usufruir dos novos incentivos, materiais e políticos, postos à sua disposição. Com instrumentos de planeamento e ordenamento territorial renovados, alimentados por horizontes e interesses socioeconómicos que a economia numérica e consumista à escala global dissemina desde as grandes cidades, os espaços metropolitanos passam a ser palco da intensa contratualização — entre municípios e o Estado, entre municípios e entidades operacionais, entre todos eles e redes públicas, privadas ou híbridas focadas no contexto metropolitano — inerente a sucessivos projetos e políticas urbanas. Assim veem luz várias formas de aproximação institucional, acerto político, conjugação de recursos, suscitadas por projetos e áreas de desenvolvimento que já não se concebem isoladamente. Por força, desde logo, dos incentivos e requerimentos da *Lei Voynet*, é a “governamentalidade” metropolitana que ganha ascendente. A qual até um cético como

Lefebvre admite, ao reconhecer que se entra “num quadro de governamentalidade [‘gouvernanciel’] que perspectiva a ação coletiva como resultado de um trabalho comum dotado de sentido e conteúdo (o projeto), elaborado passo a passo, e de um compromisso partenarial (o contrato) entre as autarquias locais e o Estado” (2009: 65).

Este movimento não é, saliente-se, unívoco, antes pontuado por variabilidades e vulnerabilidades consideráveis. Mabileau (1994), por exemplo, diz que os interesses defendidos pelos líderes locais nunca são os de qualquer “interesse geral local”, determinável a partir das necessidades funcionais dos territórios. Apenas são os interesses da elite municipal e seu município, para quem o autarca continua a procurar tratamento preferencial junto do Estado. Nas regiões e espaços metropolitanos só há diálogo construtivo entre uns e outros quando o interesse de cada um sai beneficiado. De resto, trata-se de meros ajuntamentos de individualismos municipais, mundos locais fragmentados e em concorrência, que na sua insanável dispersão de esforços e incapacidade de constituir espaços políticos de direito próprio se afastam de qualquer possibilidade de afirmar uma autoridade territorial à altura de equilibrar o poder do Estado, que sobre eles continua a dominar sem reservas.

Concebida para enquadrar e definir prioridades nas políticas locais, a injunção político-normativa da descentralização trouxe, por outro lado, entendimentos contraditórios, leituras confusas, perdas de orientação, instabilidade nos técnicos e políticos locais. Os défices de coerência que a multiplicação dos sindicatos intermunicipais instaura, a difícil maturação e rentabilização de certos investimentos, a problemática conciliação dos propósitos de cada lei, a preservação do departamento como entidade sobranceira a todas as outras (com a cumplicidade dos partidos), e a voragem, a partir de 2008, da crise económica e financeira, muito pendida sobre as autarquias locais, fizeram com que as ambições mais ousadas das autonomias locais não se tenham concretizado. Por outro lado, ao respeitar a todo o custo o princípio da igualdade entre autarquias, evitando hierarquias entre elas, a descentralização converte-se em fator potencial de intransigência, confusão e descoordenação entre as diversas partes da composição política territorial.

A tal ponto que a situação atual do binómico centralização-descentralização é reveladora de alguma ambiguidade. Ao lado de espaços e políticas localmente “governados”, com estratégias, dispositivos e agentes efetivamente “territoriais”, temos o vasto elenco de

territórios incapazes de autonomia ou de se furtar à renovada tutela do Estado. Se nalguns contextos as possibilidades da descentralização conduziram a uma real federação de interesses e a formatos políticos de coerência, com apostas consistentes na capacidade decisória dos atores no “terreno”, noutras situações não se nota evolução consistente das relações sociopolíticas. E isso tanto a nível interno como no papel do Estado, que entretanto se dotou de instrumentos mais precisos de vigilância e determinação das autoridades locais, com as regras do *new public management* e a sujeição das autarquias ao filtro do *benchmarking*. Adicionalmente, a crise financeira deu ao Estado pretexto para faltar a certas obrigações com as instâncias locais. Donde, a capacidade de afirmação e diferenciação estratégica dos territórios, em especial as regiões e as cidades, está longe de adquirida, por mais importantes que sejam os avanços da descentralização e a dinamização das políticas territoriais.

6.4. Portugal, um centralismo tutelar

Quanto a Portugal, a formação mais antiga e estável do mapa político da Europa, deve referir-se desde logo que é um caso raro na sua ausência de tradição feudal e regionalismos internos, embora tenha particularidades regionais relevantes nas ilhas da Madeira e Açores. Estas não atentam todavia contra a identidade e indivisibilidade da República. Quando expressivos, os regionalismos insulares têm razões contextuais — como foi o caso no pós-25 de Abril, em que terão servido para pressionar o governo central a tratamento mais próximo dos “problemas” das ilhas, por oposição aos reflexos, colonialistas e centralistas, imputados a Lisboa (Mendes, 2003). Para o resto, a ideia de centralização é equivalente à da França e remete para o “paradigma da centralização contínua e interminável” (Monteiro, 1995: 22), o qual permite utilizar os “conceitos de Estado e de Nação num sentido quase contemporâneo para falar da história portuguesa desde os finais da Idade Média”, bem como a “imagem de atrofia de todos os poderes que não os da monarquia”. Saído de um projeto militar e governado pelo rei, Portugal, nota Filomena Mónica (2000: 126-127), Portugal perpetuou até à atualidade, na república, e depois do liberalismo de novecentos, a tradição administrativa nacional, que é “de tutela, não de autonomia”³⁰¹. Com uma autonomia local subordinada aos

³⁰¹ Citando Félix Nogueira, em texto de 1856, a autora relembra que “o Estado tributa e consome; o país contribui e define. O expediente dos mais simples negócios dilata-se e complica-se. O número de empregados públicos cresce. A massa dos impostos, repartida por quem não sabe o que eles custam, é prodigamente gasta”. Ilustrativa é a noção de que “o amor da localidade esfria e morre à míngua de incentivo e animação. As famílias

raros e irrelevantes diplomas descentralizadores, a cooptação pelo poder central dos políticos descentralizadores, facilmente renegadores do seu passado, e os avanços de um Estado onipotente, centralizado e arrogante, o país, segundo a autora, terá a centralização como destino, preferindo-a ou adaptando-se-lhe mais comodamente que a qualquer outra configuração.

Tal como em França, não são alheias à história portuguesa as tentativas descentralizadoras. As quais desde o século XIX procuram uma administração mais conduzida a partir do território e menos do centro nacional. A retoma do tropismo centralizador, no entanto, acabou fatalmente por se sobrepor a cada impulso em sentido contrário, anulando os ganhos de autonomia local pontualmente obtidos.

Foi o caso após a revolução de Abril. Na altura, o legado centralista do poder de Salazar e Caetano afigurou-se como uma das suas mais lídimas expressões antidemocráticas, surgindo aos constitucionalistas como obrigatório dismantelar. Além disso, o “ar do tempo”³⁰², soprado de uma Europa que erguia ou reforçava instituições regionais em Itália, Espanha e França — no âmbito da viragem progressista de alguns governos —, também o sugeria. Por razões diversas, todavia, a centralização do Estado e do país seria apenas mitigada. Os passos mínimos de descentralização dados com as autonomias insulares e a delegação de competências para autarquias eleitas³⁰³, possibilitando ao jovem regime ostentar progressos na matéria, não anulam os efeitos maiores que foram o impasse da regionalização e o desinteresse na instalação de entidades supramunicipais e metropolitanas verdadeiramente operacionais. Por outro lado, o escasso suporte financeiro concedido aos municípios implicou enormes limites à sua autonomia, que mecanismos apertados de tutela e morosidade burocrática reforçavam.

Na realidade, como ilustra o ocorrido com a regionalização,³⁰⁴ a descentralização irá servir essencialmente para efeitos ocasionais de legitimação ou contrapoder de grupos e atores movidos por um posicionamento mais favorável no quadro político-administrativo existente, a cujo funcionamento a descentralização, nas suas várias dimensões e escalas, se

poderosas desertam das aldeias. A vida independente da agricultura é trocada e vendida pelo furor dos empregos. O povo, sem escolas, sem comícios, sem discussão, sem leitura, fica privado de educação política. Assim exangue, a sociedade existe à mercê da tirania”.

³⁰² Como disse um dos nossos entrevistados, ex-deputado à Assembleia Constituinte e participante na redação da Constituição de 1976.

³⁰³ Mas financiadas pelo Orçamento do Estado.

³⁰⁴ Que estudámos em trabalho anterior (Francisco, 1996; 1998), de que o presente capítulo é muito devedor.

afigurar-se-á como dispensável e até perturbadora. Situação, nota Barreto (1984: 194), herdeira de um longo historial no país e intensificada

“desde as primeiras décadas do século XIX. Todas as forças dirigentes desde então e malgrado os frequentes programas políticos descentralizadores, contribuíram no mesmo sentido para o fortalecimento do poder central e para a concentração do poder na capital e na Administração. Assim agiram os 'Liberais' e mais tarde os 'Republicanos'; do mesmo modo atuou o regime corporativo do Estado Novo; e o regime democrático instaurado em 1974 não alterou o rumo estabelecido em quase nenhum aspeto. O Estado Central e o setor público são hoje mais amplos e mais vastos do que há dez anos atrás. Em múltiplos domínios, têm mais poderes e mais competências”.

Para a manutenção da configuração centralizadora do poder e das instituições após o 25 de Abril contribui logo a absorção de toda a expressão política na sociedade e território por partidos fixados sobretudo na tomada do Estado central. Quer a democratização do regime, quer a organização desconcentrada e descentralizada das novas instituições surgem à nova praxis política subordinadas à viabilização nacional do sistema partidário. O que passa, para cada força política e antes de mais, pela sua instalação e progressão no aparelho central do Estado. Qualquer axiomática ampla de democracia, construída com os níveis local e regional, fica pendente, obliterando na prática a crença difundida em políticas sensíveis aos atores locais, às particularidades espaciais do desenvolvimento, à correção dos desequilíbrios inter-regionais. De um território de morfologia heterogénea e virtualidades maioritariamente desconhecidas, forças políticas em consolidação optam por se alhear, protegendo-se daquilo que entendiam, no caso de uma descentralização mais ambiciosa, conduzir ao seu debilitamento e à deriva fragmentária do Estado. Tal justifica, notam Pellegrino *et al.*, o que se passou inicialmente com a regionalização:

“nestes últimos dez anos, podemos situar as grandes causas do bloqueio do processo de regionalização não somente na incapacidade real do poder central em dividir o espaço (problemas de delimitação das regiões administrativas, de desconcentração de funções, de descentralização de competências), mas também na instabilidade e na fragilidade do poder político no quadro do novo regime democrático. Isto teve como consequência a primazia dada pelos partidos políticos às formas de 'centralismo mais do que às de poderes locais ou regionais centrífugos', na medida em que uma regionalização poderia significar o enfraquecimento das forças políticas instituídas; forças para as quais espaços bem delimitados constituem suportes necessários. Multiplicar níveis de representação pareceu seguidamente não só como um enfraquecimento do poder central, mas também como uma ameaça para os partidos políticos implantados; as forças políticas acentuaram ao nível dos factos a ação tradicional de resistência do poder central, conduzindo assim a um bloqueio do processo de regionalização” (Pellegrino *et al.*, 1986: 121).

Para percepção mais ampla desta situação, convém referir que o sistema eleitoral, onde se vota nas listas fechadas dos partidos — únicos a poder apresentar candidatos à Assembleia da República —, não contempla a preferência dos cidadãos por candidatos específicos, sendo que os partidos escolhem de forma centralizada (sem consulta das “bases”) os seus candidatos. Destinados a representar a nação, e não os contextos locais ou regionais da circunscrição por onde são eleitos, os deputados entram num parlamento dominado pelo funcionamento disciplinado — a regra é a do respeito da linha de voto do partido, sem interferência da percepção sobre o interesse dos respetivos eleitores. Neste modelo, “formatado para conceder o controlo da decisão política aos partidos” (Belchior, 2015: 87), pouca propensão há para alterações de abertura ou partilha alargada das decisões. E aqui a sorte da descentralização começa logo a ser decidida — de forma ilustrativa do modelo de Estado em construção —, porquanto apesar de todos os partidos fazerem dela menção formal, conferindo-lhe amplo consenso interpartidário e inter-regional, uma vez às rédeas da governação dela se desvinculam, trocando qualquer observância ou lealdade territorial pela vinculação à lógica partidária³⁰⁵.

Neste quadro, não só as ambições do novo poder político-institucional, carente de consolidação a partir do topo do Estado, se refletem na sorte da descentralização, como a precedência da estruturação partidária nacional sobre a mobilização das identidades territoriais é decisiva. Como escreve Barreto (1998) a respeito da regionalização, os poderes frágeis ou instáveis procuram com ela alargar a sua base de sustentação, enquanto os poderes estáveis ou duradouros a dispensam. Daqui “resulta uma espécie de beco sem saída: a regionalização, pela sua importância, exige um poder forte que, por o ser, não a deseja”³⁰⁶ (*Idem*: 22-23). Sem exceção, à medida que os poderes institucionais se transmutam de frágeis e instáveis em duradouros, a distância ao programa descentralizador aprofunda-se.

No final, raramente se notando, nos processos da governação, convicções sólidas quanto a articular Estado e território — com uma ação pública diferenciada segundo a complexidade e diferenciação das dinâmicas territoriais, através mormente de instituições

³⁰⁵ Veja-se como a regionalização, ao forçar a escolher, em referendo, entre identidades concorrentes (a filiação partidária *versus* a origem territorial), redundando “na consolidação das instituições existentes (e no reforço das identidades de base partidária), apesar das pressões para a descentralização” (Baum e Freire, 2003: 40).

³⁰⁶ Convém lembrar também que a regionalização colocaria um terço do espaço nacional (o Alentejo) nas mãos do Partido Comunista, o que acarretou uma espécie de interdito implícito à sua volta.

de âmbito sub-regional ou metropolitano —, mas também convicções sólidas quanto a conjugar Estado e sociedade civil, várias matérias estruturais são entregues a uma “terra de ninguém” constitucional, de onde dificilmente assomam. Por outro lado, a fraqueza da representação institucional do território e das relações orgânicas Estado-sociedade civil facilita a deposição prévia da reflexão e tratamento dos assuntos coletivos na esfera dos partidos, conduzindo a uma socialização política (dos seus agentes e redes) centrada nas estratégias partidário-corporativas, em particular de conquista dos aparelhos do Estado — de cujo poder os partidos são o grande elemento endógeno. Isso é tão mais eficiente quanto a atomização dos interesses sociais e económicos, cuja articulação e capacitação parece bloqueada pelo próprio Estado e suas correias de transmissão partidárias, permite grande autonomia e arbitrariedade à decisão pública, a qual irá pôr sistematicamente os referenciais, problemáticas, interesses e estratégias de ordem nacional em primeiro plano. É assim que as temáticas da descentralização transitam para uma espécie de discurso de contrapoder. A contrariá-las estará não só o foco e o proveito centralista dos partidos “do poder” e suas clientelas, como também a escassa identificação de uma administração pública com dirigentes maioritariamente escolhidos por critérios de pertença partidária com as necessidades políticas do território.

6.5. Um certo “modo de ser” Estado

O ascendente dos partidos sobre as políticas públicas e as recompensas a partir daí prodigalizadas às respetivas fidelizações asseguram a reprodução de uma classe dirigente formatada para interiorizar e dar curso às preocupações político-partidárias, que por seu lado contemplam a satisfação clientelar a partir do controlo, parcial ou total, de certos setores e áreas da governação. A questão é que a ausência de pactos sociais abrangentes, subjacentes de forma durável à orientação do Estado, acumulada com a divisão político-partidária em registos ideológicos e lealdades corporativo-clientelares distintos conduz a uma governabilidade fértil em produção legislativa, mas de rara congruência, que pouca sustentação e continuidade dá às políticas estruturais. De facto, trata-se de legislação em “camadas”, marcadas pela sua temporalidade, pródiga em soluções pulverizadas, casuísticas, experimentais, inerentes a projetos ideológicos e sentidos da governação díspares, que retira às políticas públicas a lógica de linearidade e ao Estado coerência global.

Conjuntamente com uma administração pública politizada, atenta à proteção dos apoios setoriais ou corporativos das afinidades partidárias, cria-se então, no seio da ação pública, uma lógica de negociação permanente, aberta a práticas flexíveis de acordo, entendimento ou arbitragem com parceiros ou interesses privilegiados. Favorecida pela abundância de leis subordinadas a decisões erráticas e contraditórias, não raro de cálculos de utilidade inexistente, desdobrada em “casos especiais” e “regimes excepcionais”, feita por governos e ministérios que raramente continuam as políticas de anteriores titulares, a prática política e administrativa encontra espaço e pretexto para, no reino das leis “à medida”, garantir margens especulativas e a incrustação de interesses privados ou corporativos nas políticas públicas, postas em processo de mercadorização ou entrega a destinatários apreciados. Frequentemente, sem dúvida, as tensões e bloqueios decorrentes acabam em Tribunal, com processos de impugnação que mais não evidenciam do que a que ponto a lei geral e abstrata pode ser conduzida, numa lógica de obscuridade, a satisfazer com leis “à medida” determinado perfil de destinatário.

A nova elite dirigente, investida da tarefa, inerente ao próprio “consenso europeu”³⁰⁷, de fazer o país convergir política e institucionalmente com padrões avançados, vai proceder à montagem do Estado-Providência. Por aqui se comprova como o poder do Estado é sempre relacional, articulado com os equilíbrios de forças na sociedade e mediado pelos aparelhos institucionais de que se serve — o Estado não é um sujeito atuante de *per se*, unitário nas suas leis e burocracias, dependendo desde logo dos poderes incrustados na sua própria malha organizacional. No caso português, porém, a matriz heterogénea e volitiva de compromissos subjacentes às políticas estatais, tecida das correlações instáveis de força entre partidos e grupos de interesse disseminados nos setores e aparelhos do Estado, torna-as em parte incompreensíveis, não raro inadequadas às necessidades dos grupos sociais e estratégias de desenvolvimento.

Sujeitos às injunções oscilantes e fragmentárias das leis, carreadas ademais por molduras institucionais e registos burocráticos não raro incoerentes, os destinatários das políticas públicas veem-nas brotar mais das visões parcelares ou desgarradas do foco partidário-corporativo que do ideário redistributivo, pluralista e descentralizado de sociedade fixado constitucionalmente. Nesse sentido, a ausência de consenso operacional

³⁰⁷ Talvez o único consenso sólido do “arco da governação”, a par do inicial em torno do Estado-Providência.

quanto aos desígnios constitucionais, em particular à descentralização, paga-se com o esbatimento da respetiva imperatividade junto dos agentes e estratégias no sistema político. Promovida por governos sucessivos e acolhida no seio das atuações administrativas, a dissonância cognitiva entre a normatividade legal e os procedimentos inerentes ao funcionamento operacional na política implica a oficiosidade de nada decisivo depender da lei fundamental, criando-se um perfil de Estado que reiteradamente falha os compromissos da sua Constituição, impulsionado por partidos que facilmente se descomprometem, uma vez no poder, dos seus programas de governo. No final, para resolução ou normalização dessa antinomia contribui a edificação do imenso e informal “Estado paralelo” de que fala Santos (1990), o qual apõe a facticidade de uma “Constituição sem Estado” no plano cultural e funcional mais elementar.

6.6. A Europa e a nova “incrustação” de um velho jogo

Sendo dos Estados mais tocados pelas políticas europeias, em particular a política regional, Portugal deve ser analisado à luz das fórmulas de governança multiníveis implícitas na política territorial na União Europeia. À partida, seria de esperar mudanças importantes na adaptação do país aos procedimentos comunitários. Desde logo, atendendo à lógica “transformadora” implicada nas ideias europeias (cf. Börzel e Risse, 2009), tanto mais quanto, à entrada para a CEE, em 1986, Portugal se mantinha um dos países mais centralizados da Europa. Em bom rigor, o “contágio” com a gramática de governação incentivada por Bruxelas teria de produzir mutações consideráveis na ação político-administrativa — onde se conta uma efetiva assunção da territorialidade nas políticas públicas e na composição do Estado, como previam a subsidiariedade e o incentivo aos partenariados locais nos projetos comunitários. Como dissemos, a integração aprofundada das forças territoriais no sistema político e a partilha de tarefas públicas com entidades da sociedade civil estavam entre as ambições mais declaradas a partir de Bruxelas.

O que se trata é de confrontar, em aspetos cruciais, os pressupostos da europeização com a sua efetiva aplicabilidade aos sistemas nacionais. No caso português, com particular relevo, pois o percurso atribulado da descentralização, no seu relativo insucesso, expõe alguns dos fatores mais persistentes da falhada convergência, na cultura como nos modos operatórios, do sistema político com as metodologias associadas à *governance* europeia.

Elemento decisivo, nesta discussão, é uma vez mais o de que a chegada de Portugal à Comunidade Europeia se dá em simultâneo com a reconstrução democrática no país. E esta, associada à implantação institucional dos partidos e à revitalização do poder local, assume toda a prioridade. A Europa fornece, quando muito, um impulso “externo” a esse propósito. Impulso importante, mas não suficientemente “transformador”, a afluência de fundos comunitários alimentará até a convicção de sentido contrário. Leia-se, a de que a modernização política e económica do país, do ponto de vista centro-periferia, podia continuar a ocorrer nos moldes estabelecidos — a articulação, exclusiva e personalizada, do poder local com a autoridade central. Necessário seria apenas aquilo que Mathiot (1988: 88), para a realidade francesa, designou “a aculturação à Europa”, dizendo consistir esta menos na constituição ou fabricação de um novo sistema de ação que na incorporação “no sistema existente daquilo que ‘é preciso de Europa’ para aparecer em Bruxelas como um parceiro fiável e por isso suscetível de ser ajudado”.

Isto significa que a “europeização” estará longe de impor uma nova ordenação constitucional aos países da União (Kholer-Koch, 1998), em algo muito claro no que se refere à nossa pesquisa. A eventualidade de (re)capacitar os atores territoriais, integrando-os mais assídua e horizontalmente nas políticas públicas, é tudo menos certa. Sem minimizar os impactos da Europa nos princípios e formas de governar a nível nacional (Radaelli, 2000), é preciso ter em conta que nada autoriza Bruxelas a interferir nas redes que a nível nacional organizam as políticas públicas, nem a fazer algo que suscite desconfianças nos Estados-membros. A Comissão “precisa dos Estados, e estará mais interessada na eficácia política e na eficiência das suas medidas que em questões amplas de reestruturação política” (Keating e Pintarits, 1998: 41). Por isso, ao estreitar o relacionamento com a vida local, indicando os atores subnacionais para parceiros preferenciais, a Comissão Europeia não pode hostilizar os Estados-membros, de cuja boa vontade necessita, e desde logo por respeito à regra da subsidiariedade³⁰⁸. O que Bruxelas faz é retirar desta noção uma proposição geral, sugerindo que a mesma não se aplique apenas à relação entre a Comunidade e Estados-membros, mas também às relações entre governos e suas autarquias. Nesse sentido, os princípios diretores, as práticas e regras suscitados pela Comunidade Europeia são, quando muito, uma “oferta”

³⁰⁸ O princípio da subsidiariedade é reafirmado no nº3 do artigo 5º do Tratado Reformador, prescrevendo que “a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local”.

ligada às transferências financeiras, modalidades propostas para o bom relacionamento com a Comissão, conceitos e estratégias para melhorar a competitividade e desenvolvimento dos espaços regionais e urbanos, “uma janela de oportunidade, uma oferta que a cada caso encontra ou não a procura dos atores individuais” (Kholer-Koch, 1998: 41). Só uma análise *in fine* permitirá ver em que medida a “embalagem ideológica” com que a União Europeia reveste os seus programas influencia a evolução institucional dos Estados-membros, mormente em direção à territorialização das políticas e ao fomento de sistemas territoriais de decisão e ação coletiva. Globalmente, as diferenças de cada contexto nacional/local são a matéria explicativa fundamental, sobrepondo-se a generalizações a partir da variável europeia. O alcance das oportunidades da Europa aos territórios passa pelas configurações institucionais e relacionais específicas que as abordam, estas mostrando funcionamentos distintos de país para país, de região para região. A “eurocompatibilidade” que se atribui às instituições territoriais é, em muitos casos, “eurocompatibilidade de fachada” (Boisseaux, 2005).

A supra municipalidade possível: cumprir os “mínimos”

Para corresponder os requisitos europeus, no contexto da pressão para a definição e implementação territorializada de muitos projetos, o Estado português socorreu-se das suas estruturas desconcentradas nas regiões — as Comissões de Coordenação Regionais —, levando o planeamento regional e as funções das CCRs a conhecer “uma verdadeira explosão” com a adesão de Portugal às Comunidades Europeias (Câncio Martins, 1997). Enquanto se cria o “superministério” do Planeamento e da Administração do Território e se autonomiza o desenvolvimento regional dentro da administração central, “para assegurar o interface com a Comunidade”, nas Comissões de Coordenação Regionais surge o *Conselho da Região* (representando os municípios), dotado de funções consultivas nos projetos a financiar com fundos comunitários (*idem*). O planeamento regional passava a “integrar uma dimensão comunitária no seu funcionamento” (*idem*).

O papel das Comissões de Coordenação regionais (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) nos fundos comunitários é importante também porque conforta a única vida supramunicipal, de alcance regional, no país. Embora fazendo parte da administração do Estado (desconcentrada), as Comissões de Coordenação desenvolvem importante reflexão territorial, intermunicipal e regional, a qual envolve a participação das

autoridades locais. Nelas se consolida uma estrutura técnica de apoio aos municípios, treinada para lhes preparar o acesso a fundos europeus, ao mesmo tempo que ganha expressão um sentido regional de ação. Junto do pessoal técnico e administrativo das CCRs não deixa de se manifestar a vocação para fazer interiorizar, aos agentes micro territoriais, as lógicas comunitárias de ação, a aplicação dos fundos estruturais europeus pondo “em evidência o relacionamento estreito entre a qualidade do partenariado entre as Comissões de Coordenação regionais/municípios e as taxas de execução destes programas” (Reis e Négrier, 1998 : 171).

Os presidentes das CCRs, em particular, apesar de escolhidos e tutelados pelo Ministro do Planeamento e Ordenamento do Território, acabavam por ensaiar uma liderança caracteristicamente regional. Na procura de coesão entre os espaços sub-regionais, no diálogo com os municípios, no incentivo à articulação dos respetivos projetos, uma noção de interesse intermunicipal ganha forma. Mais do que o mero exercício de autoridade desconcentrada e técnica do Estado, nas CCRs forjam-se visões territorial e tecnicamente coerentes, a par de modalidades interativas de decisão, das políticas de desenvolvimento, naquilo que é uma importante plataforma integradora e reguladora de experiências e trabalho supralocal. Apesar de integrado no esquema centralista e burocrático do Estado, o funcionalismo das CCRs permite uma certa informalidade estratégica, em ordem a referenciais que não apenas os da unicidade jurídico-administrativa do aparelho público³⁰⁹. Dando desse modo densidade relacional a uma administração que embora carente de ancoragem e legitimidade territorial, configura um embrionário sistema regional de ação³¹⁰.

Nesse sentido, as CCRs são as instituições que mais se destacam na mediação entre os programas comunitários e os agentes territoriais. A maior parte das possibilidades de “socialização europeia”, ligadas a projetos de cooperação com homólogos dentro da União, chegam aos atores locais através das CCRs, de que são exemplo as cooperações transfronteiriças. Os diversos INTERREGs, especificamente, constituíram, no campo da integração transfronteiriça, uma assinalável via para a cooperação luso-espanhola, com atores territoriais (municípios, associações de desenvolvimento, universidades) na linha da

³⁰⁹ Como sabemos, as práticas no sistema administrativo inscrevem-se numa “constelação de pequenas racionalidades setoriais, muito especialmente nas atividades à margem da administração tradicional, como é o caso da administração Regional e Local” (Ruivo e Veneza, 1988: 17).

³¹⁰ Algumas delas, em particular a do Norte, dariam a diferentes governos ministros conceituados, como Valente de Oliveira, do PSD, ou Elisa Ferreira e Braga da Cruz, do PS.

frente. Neste particular, e para o caso que mais nos interessa, a metrópole do Porto e a região Norte, verifica-se uma forte aproximação à Galiza, com a “Comunidade de Trabalho Galiza-Região Norte de Portugal”, as cidades do “Eixo Atlântico”, no seio da chamada *Euro-região*, ou ainda o Arco Atlântico³¹¹, que a par de iniciativas mais setoriais (ao nível do turismo, por exemplo) e em diversos tipos de arranjo exercitam uma embrionária “europeização” a partir do território, onde a CCR está muito presente. Recuperando laços histórico-culturais que as ditaduras ibéricas e a reconstrução democrática de ambos os países tinham suspendido, as tentativas de criar uma dinâmica inter-regional e estabelecer um *lobbying* galaico-português em Bruxelas — através da associação de municípios dos dois lados da fronteira, como a Comunidade Territorial de Cooperação do Vale do Minho — facilitaram o bom entendimento, não só entre entidades locais de Portugal e Espanha, mas acima de tudo entre a *Xunta de Galicia* e a Comissão de Coordenação da Região Norte. O estímulo e a intensidade da cooperação — incarnados, por exemplo, por Manuel Fraga Iribarne, líder regional galego, e Manuel Braga da Cruz, presidente da CCR Norte — chegou a iludir a assimetria institucional entre ambas as instituições, dada a diversa representatividade de uma região autónoma e um presidente eleito pelo voto popular, em Espanha, comparada com uma administração desconcentrada do Estado e um “Técnico” nomeado pelo governo, em Portugal.

Se tal não impediu o aprofundamento da cooperação e da confiança entre ambas as instituições, o impacto dessa cooperação sobre os espaços metropolitanos ou sobre o espaço regional tem aspetos contraditórios. Por um lado, serve aos defensores das regiões, a Norte, para usar a desigualdade institucional entre a Galiza e o Norte como argumento a favor das autarquias regionais em Portugal, evidenciando-se as dificuldades que advêm de Portugal não ter estruturas regionais equivalentes. Por outro, serve às vezes contrárias ao aprofundamento da descentralização, mais interessadas em salientar o bom desempenho das CCRs e seus dirigentes como prova da fraca necessidade de uma administração eleita nas regiões. Qualquer que seja a leitura privilegiada, porém, facto é que as dinâmicas de liderança estabelecidas a partir das CCRs suplantam, em muitos casos, a função meramente tecnocrática das comissões regionais, colocando-as no centro de uma estimulante atividade política territorializada. O problema é que às zonas dominadas por uma só atividade, como o turismo ou a indústria, onde se sobrepõem formas mais setoriais de representação e

³¹¹ O qual federa regiões costeiras de países como a Grã-Bretanha, a França, Portugal e Espanha.

mediação, indiferentes à dimensão transversal ou territorial dos desafios (cf. Reis e Négrier, 1998) se junta, nas restantes áreas, o rígido mosaico de atores e estratégias dos contextos locais. Devido à fraca estruturação intermunicipal dos interesses, necessária para “o jogo do parceria definido por Bruxelas”, boa parte da coerência supramunicipal dos projetos “europeus” foi incumbida às CCRs, que tiveram de a prosseguir em um contexto de forte politização dos mesmos. Concretamente, as iniciativas com fundos comunitários ganham forte coloração política, sendo convertidas em fonte de legitimação das equipas autárquicas em funções. Isso não tira importância às CCRs enquanto fomentadoras de parceriados ou guardiãs do respeito pelas normas comunitárias, mas não deixa também de consolidar os sistemas locais como os grandes universos de referência das políticas comunitárias.

A deficitária fabricação organizacional dos municípios

Paralelamente, a legitimação recíproca do Estado e das elites locais por via de outros projetos e fundos, muitos deles também comunitários, robustecia o sistema centro-periferia existente. Embora as CCRs, gerindo cerca de 20% dos fundos estruturais, tenham introduzido alguma lógica supralocal ou regional, tal não constitui mudança substancial no sistema de interação territorial existente. Não obstante as CCRs assimilarem as dinâmicas do território e procurarem agregar as forças socioeconómicas e políticas a elas subjacentes, almejando a sistemas de referência territorial e embebendo a sua ação nessas afinidades, a heterogeneidade e fragmentação das forças locais, conjugadas com um genérico alheamento face às preconizações comunitárias e ao destino regional, tornaram difícil o exercício de planeamento estratégico requerido³¹². Situação que a competição entre cidades, com fortes posturas concorrenciais, como no Norte e Centro, agravou³¹³.

Por outro lado, as dificuldades em incrementar os *inputs* territoriais nos projetos europeus devem-se à deficiente modernização administrativa que as entidades municipais deveriam ter assumido para os tratar. É que a possibilidade dos municípios verem os seus

³¹² Nas palavras de um ex-Presidente da CCR do Centro, em entrevista que nos concedeu no âmbito de outra pesquisa (Francisco, 1996) “se formos perguntar à esmagadora maioria dos intérpretes políticos desta região quais foram os objetivos e estratégias definidas para o QCA III para a Região Centro, eu já ficaria muito satisfeito se uma percentagem mínima pudesse responder cabalmente a estas perguntas. Tenho a certeza que a esmagadora maioria não sabe responder, porque não participou na sua conceção.”

³¹³ O que não pode acontecer, diz-nos o mesmo responsável, “é que sistematicamente se ande por aí a dizer que os objetivos de Viseu nada têm a ver com os de Coimbra ou os de Leiria com os de Aveiro. Assim, nunca seremos uma região politicamente válida”.

territórios incluídos em políticas de coesão e desenvolvimento depende muito dos investimentos técnicos e humanos que realizam para esse efeito. Dada a complexidade dos programas comunitários, com o conhecimento especializado requerido, e o facto de a legislação europeia estar em constante evolução, o apetrechamento técnico e cognitivo das autoridades locais para estar na linha da frente dos apoios de Bruxelas é essencial.

A reestruturação organizacional das autarquias é, pois, crucial para a sua postura nas políticas comunitárias. De modo que, conhecendo os indicadores fortemente periféricos sobre os recursos técnicos e humanos das autarquias, num estudo recente inquirimos as autarquias nacionais sobre as mudanças organizacionais nelas operadas para melhor receção das oportunidades da EU (Ruivo, Francisco e Gomes, 2011). Três tipos de investimento foram considerados: recursos humanos, modernização tecnológica, criação de gabinetes para as políticas e programas comunitários.

A maioria dos municípios (75,2%) respondeu que efetuou mudanças com a chegada dos fundos estruturais. Ao invés, 18,3% indicaram não ter introduzido nada de novo no seu funcionamento. Globalmente, todavia, os resultados demonstram a fraca reestruturação das autarquias em função da “Europa”. A modernização de serviços significa a mera informatização dos existentes, pouco tendo de inovação na ação administrativa ou de abertura e transparência nas tomadas de decisão. O que se procura é melhor eficiência administrativa dentro de quadros de ação tradicionais, dominados pela pessoalização do Poder no presidente da Câmara e a continuada gestão relacional da dependência face ao Estado, intensificada aliás com o acesso aos financiamentos comunitários. Análises mais finas, com base em entrevistas, permitem concluir que as dificuldades materiais com que muitas autarquias justificam a fraca modernização suscitada pelas solicitações comunitárias revelam na verdade o débil conhecimento destas e seus fundamentos³¹⁴, a que não raro se liga o ceticismo face à relação custo/benefício da opção “europeia”³¹⁵. Apesar do recurso à Administração desconcentrada do Estado para esclarecimentos e apoio técnico nos assuntos comunitários, permanece, a nível municipal, um grande défice informativo quanto às tomadas de decisão necessárias. Mesmo considerando a evolução positiva registada nos

³¹⁴ A confusão ou o simples desconhecimento do que significam os princípios da subsidiariedade e do parceria são generalizados entre os nossos autarcas.

³¹⁵ A fraca presença de serviços ou funcionários autárquicos destinados a tratar especificamente da demanda de projetos “europeus” é disso testemunho.

recursos humanos, o fosso de preparação entre as administrações central e local face aos procedimentos burocráticos requeridos pelos programas europeus tem-se agravado. A integração europeia repõe, em muitos aspetos, o espectro do “grau zero do Poder Local” (Mozzicafreddo *et al*, 1991), que confirma igualmente o fraco investimento nas modalidades de representação em Bruxelas (as “células Europa”, ou “postos de escuta”), numa Europa que funciona ainda como inibidora para agentes cientes das suas fracas possibilidades na condução dos programas e repartição de benefícios na arena europeia. Um envolvimento mais ativo no projeto europeu é deste modo inverosímil, por troca com atitudes cétricas e passivas, óbice a uma consistente aprendizagem da União Europeia. Como descrevem Klausen e Goldsmith (1997: 240), políticos e funcionários territoriais tendem a adotar neste caso a perspetiva de que na Europa há pouco para eles, de que são demasiado pequenos para lidar com a Europa, ou que “é preferível esperar e ver o que acontece antes de fazer qualquer coisa (...) O processo através do qual estes governos locais se estão a adaptar e a ajustar à integração europeia é por isso extremamente gradual”.

Não surpreende por isso que nas autoridades locais o sentimento de pertença à Europa — apesar de tudo elevado, como os inquéritos nos mostraram —, não seja acompanhado da vivência dos princípios e estilos governativos associados às práticas europeias. O encontro entre as políticas de Bruxelas e a sua procura nos territórios continua a ser mediado por atores e burocracias centrais, com o processo de modernização infraestrutural desencadeado pela integração a dar mesmo ao Estado papel reforçado (Reis, 2004) — os domínios das políticas europeias (grandes infraestruturas de transportes e mobilidade, sistema científico e tecnológico, política de concorrência, políticas de coesão económica e social, desenvolvimento regional e urbano, qualidade de vida) são centralizadas na ação estatal. Isso fez da integração europeia assunto eminentemente político e institucional, onde a sociedade civil, mais uma vez, manifestou a sua grande dependência dos contextos de interação estabelecidos pelo Estado. No final, as possibilidades de se configurarem modos de governança territorial avançados a partir da integração comunitária são remotas. A organização, concertação, colaboração estratégica de atores, públicos e privados, em sistemas territoriais dotados de alguma identidade, agregadores de interesses e facilitadores de estratégias unificadas para o exterior, continuam, em países de forte tradição centralista, a jogar o seu futuro na relação com o Estado. É ele quem conserva os financiamentos e competências burocráticas e técnicas fundamentais para as políticas

públicas, no seio das quais os parâmetros requeridos pela Europa são processados e assumidos.

Para as elites do território, nos antípodas do investimento na organização autónoma de interesses, locais, urbanos ou regionais, as atitudes passivas exprimem a continuidade com práticas enraizadas, confirmadoras de uma certa aporia na nossa relação com a Europa. Assim,

“estamos no projeto europeu, mas ainda não somos o projeto europeu (...) No caso dos fundos estruturais e de coesão, deixámos que eles se tornassem presa fácil de corrupção impune, enterrando-os em cimento e betão em vez de os pôr ao serviço da viragem educativa e científico-tecnológica, a viragem que nos permitiria apropriarmo-nos do projeto europeu como verdadeiramente nosso. Estamos, pois, nele, mas, por enquanto, a partir de fora. Mais como hóspedes do que como anfitriões” (Santos, 2003).

6.7. Disparidades territoriais e modos de administração

Nos últimos anos, assistiu-se em Portugal ao questionamento do papel dos fundos estruturais no desenvolvimento do país. Trata-se de vozes avulsas, presentes nos meios de comunicação social ou em debates especializados, que não invertendo a perspetiva dominante, atribuidora aos financiamentos europeus de impulso categórico nos progressos socio-territoriais recentes³¹⁶, mostram ainda assim a incomodidade para com os avulsos sinais de falhanço na aplicação dos fundos comunitários — mormente à luz dos casos da Irlanda e Espanha, em circunstâncias similares. A tónica consiste em equiparar os fundos europeus ao ouro do Brasil, no século XVIII, cujas danosas repercussões no Reino são conhecidas.

Para explicar tão singular apreciação é preciso notar que os fundos comunitários estavam ligados ao objetivo do desenvolvimento do país como um todo, sendo que um dos pressupostos desse desígnio era a luta contra as disparidades territoriais, no quadro das regiões propostas em Bruxelas para os financiamentos do FEDER e da coesão³¹⁷. As derivas

³¹⁶ Notícia recente informava que o PIB “encolhia” 5% se não fossem os fundos comunitários (*Expresso*, 11/03/2016, Economia, Portugal 2020, p. 17). Segundo estimativa de Bruxelas, o PIB português de 2015 foi 9 mil milhões de euros mais elevado do que o seria sem o impacto do investimento dos fundos da política de coesão europeia desde 2000. Desde esse ano foram investidos em Portugal 47 mil milhões de euros através do FEDER, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do FSE, Fundo Social Europeu, e do Fundo de Coesão. A tendência desse impacto é para subir nos próximos anos, e Portugal nunca terá dependido tanto destes fundos europeus para relançar o investimento no país.

³¹⁷ As cinco regiões-plano correspondentes à área de atuação das CCRs (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve), classificadas como NUTs II.

da litoralização e da metropolização, que faziam de Portugal um país de riqueza concentrada na estreita faixa litoral e na área metropolitana de Lisboa (com algum contrapeso na área metropolitana do Porto), desertificando o interior, deveriam ser corrigidas, *vide* invertidas, com o contributo desses fundos.

O que se constata é que passados trinta anos as assimetrias entre as regiões portuguesas se intensificaram. E de todos os contrastes, o mais acentuado exprime o afastamento entre Lisboa e Vale do Tejo e as outras regiões, sendo causado, em boa medida, pelos numerosos investimentos na área de Lisboa, em projetos de modernização infraestrutural (*vide* os relacionados com a Exposição universal de 1998) feitos através de participações comunitárias ou financiamentos diretos da administração central. Isto em ordem à noção, defendida entre outros por Cavaco Silva, Primeiro-Ministro, de que os setores mais dinâmicos da economia deviam ter condições para organizar-se na capital e a partir daí arrastarem a modernização do todo o país. Como nota um dos nossos entrevistados,

"grande parte do desenvolvimento económico na Comunidade Europeia é feito hoje através das regiões. Como nós não temos regiões, todo o território foi eleito para efeitos de FEDER. E como as regiões não existem como entidade legitimada, em Portugal aconteceu uma coisa notável: a região mais desenvolvida foi aquela que mais beneficiou em termos comunitários, Lisboa e Vale do Tejo. E as regiões mais carecidas desses fundos, que se tivessem capacidade própria de afirmação, não só em Lisboa como em Bruxelas, os reivindicariam legitimamente, ficaram prejudicadas (...) O que é que acontece por não haver regiões? O Governo da República, o Governo do Estado, transforma-se em grande parte no governo regional de Lisboa. Grande parte daquilo que seriam competências da Região de Lisboa e Vale do Tejo ou da região da Área Metropolitana de Lisboa são competências do Estado. E ele exaure recursos, em nome do Estado, para a Região de Lisboa".

Se tal modelo "difusionista" não atingiu os resultados esperados³¹⁸, o desequilíbrio demográfico e económico do país face a Lisboa deve conjugar-se, nesta como noutras vertentes, com o predomínio de uma representação política essencialmente partidária, que se junta a modalidades de representação económica eminentemente setoriais, ambas com fraca autonomia face ao Estado central. Sem lugar para mediações e racionalidades

³¹⁸ Após Lisboa e Vale do Tejo ter alcançado um PIB *per capita* de 75% da média comunitária — a retirá-la do "Objetivo 1" dos fundos europeus — foi decidido redimensioná-la. Os agrupamentos de municípios da Lezíria e do Médio-Tejo, com indicadores de desenvolvimento distantes dos da Área Metropolitana de Lisboa, mas impossibilitados de aceder a fundos comunitários por se localizarem na mesma região, passam a integrar a Região Alentejo e a Região Centro.

propriamente territoriais³¹⁹, indutoras de correções da hipertrofia das anteriores, o sistema centro-periferia em Portugal continua restrito à regulação “cruzada” Estado/municípios, não se alterando com as postulações comunitárias. Cristalizado entre uma administração central que a Europa tornou mais poderosa e municípios atomizados — o casamento do centralismo com as “capelinhas” —, cujo ativismo leva à pulverização de investimentos que deviam servir para a boa estruturação de tecidos metropolitanos e regionais, o modelo de governança em Portugal continua essencialmente “estatista” (Kohler-Koch e Eising, 1999). Nele a ativação de formas parcelares e controladas de participação dos poderes locais inibe uma efetiva governação horizontal, integradora de diversos atores setoriais e territoriais em concertação estratégica. Com isso se reproduz a pletora tradicional de desigualdades, arbitrariedades e opacidades do funcionamento político-administrativo, a resistência a formas de programação mais territorializadas e participadas das políticas públicas, em défices e contradições parcialmente ocultados pelo contributo material vindo da Europa.

É certo, alguma reorganização da administração central foi efetuada, de modo a adaptá-la à gestão dos programas comunitários à escala regional. Mas não só os programas regionais representaram uma parte diminuta do QCA, como tiveram relevo essencialmente local. A tendência foi invariavelmente a da “maior centralização das responsabilidades da administração central, quando o que exigia a nova política regional era exatamente o contrário” (Câncio Martins, 1997: 119). De resto, este quadro global permite desigualdades mais difusas, que subsistem no seio da matriz centro-periferia em vigor, como acontece quando

“o critério de distribuição dos fundos respeita as disparidades do ex-FEF. Ou seja, se os municípios já recebiam mais da administração central, também receberam mais de Bruxelas. Por outro lado, os projetos respeitaram lógicas locais. E como todos os autarcas fizeram obra, as queixas resumem-se à velha questão dos montantes”³²⁰.

As lacunas da descentralização e o impasse da regionalização conduziram à situação paradoxal de ser a Administração Central desconcentrada o único espaço de socialização supramunicipal minimamente operacional. Dessa dependência dos territórios face ao Centro decorre que a adaptação das políticas ao território, como a política regional comunitária, ao

³¹⁹ Reis (1998) denuncia um estado de coisas em que a hipertrofia da racionalidade político-partidária bloqueia a formação de uma cultura e racionalidade do território.

³²⁰ *Público*, 19 de Abril de 1999, p. 59.

invés de significar maior participação socioterritorial nos processos de decisão, confirma um apelo à participação nas estritas condições de dependência do poder central (chamemos-lhe *path dependency*), em conformidade com um padrão de interação dominado pela figura do *power broker* local, o presidente da Câmara, monopolizador da comunicação com o “exterior” e habituado a fazer dos ganhos “obreiristas” (possibilitados pelos fundos comunitários) prova de excelência política e pessoal.

Tudo isso ilustra a persistência de um sistema de troca política “clássico”, baseado na ideia de “ganhos para todos”, num ambiente permissivo e na credibilidade do retorno, de acordo com lógicas de reciprocidade política. Improvável é a constituição de atores coletivos territoriais, de papel ativo no palco comunitário, já que o Estado é o único interlocutor da Comissão Europeia e dos territórios, o *gatekeeper* dos financiamentos e oportunidades comunitários, que secundariza ou anula o papel dos poderes locais. A europeização dos atores e processos de *policy-making* portugueses corresponde, no máximo, a uma “europeização mínima” (Getimis e Paraskevopolos, 2002), que malgrado a “socialização europeia” das elites locais promovida a partir das CCRs e da cooperação transnacional não traduz qualquer mudança significativa nos moldes da representação territorial ou na modernização das administrações subnacionais. Pelo contrário, o recentramento do Estado e o adensamento da opacidade do sistema político foram incrementados com a adesão à UE. Em Portugal,

“the European institutions — which are relatively opaque and insufficiently representative — do not encounter a strong parliament, active regional states, parties with long traditions, or solid civic institutions as they do in Germany, Great Britain, the Netherlands, and other countries. In Portugal those institutions encounter a weak civil society and a secretive state that is relatively inaccessible to citizens. In fact, the European institutions and the Portuguese public administration have proved to be kindred entities” (Barreto, 1999: 114).

No caso dos projetos europeus, em especial, mais do que em qualquer outro país, trata-se da

“exclusive responsibility of the state, even when they involve private firms or local authorities. When such projects are financed by European funds, their management becomes centralized. This means that a large proportion of public and private productive investment, as well as infrastructure construction of any size, is undertaken with European support and state approval or not at all. European subsidies and funding, which are fully administered by the state, lie at the root of total political control over

investment. Hence, bearing in mind that investments without European backing ipso facto lose some of their competitiveness, European backing for modernization and development has considerably increased the political and technical powers of the administration with no counterweight or moderating exerted by civil society or elected bodies” (idem: 115).

Desta maneira, as débeis tradições democráticas do país, a fragilidade de uma sociedade civil dependente do acolhimento e da proteção estatal, a ausência de entidades regionais ou locais com forte identidade e peso socioeconómico, a juntar ao profundo alheamento da sociedade portuguesa em relação a assuntos comunitários, são fatores que permitem o fortalecimento do Estado como único ator realmente “europeu”, tal como possibilitam a apropriação de cariz eleitoral, ou partidário, da Europa pelos pretendentes ao Poder Central. De forma mais ampla, a viabilidade do projeto comunitário continua pendente da mecânica inter-estatal. E as políticas que mais podiam ter contribuído para diversificar os participantes na governação multiníveis europeia – as políticas regionais –, continuando totalmente enquadradas pelos sistemas políticos e administrativos nacionais, fazem com que os Estados nacionais e suas agências, embora algo “esvaziados” de certas competências, reconstruam a todo o passo a sua centralidade. O próprio princípio da subsidiariedade vai incarnar uma polissemia e plasticidade manipuláveis pelos diversos atores (Comissão Europeia, Estados Membros e atores subnacionais). Se aqui ou ali contribui para a abertura das decisões às forças subnacionais e a emergência de abordagens inovadoras, em casos como o português a interpretação dele prevalecente é estabelecida pelo próprio Estado, que define e angaria os parceiros relevantes, impõe as condições de participação e mantém os seus postulados como quadros de referência obrigatórios no contexto dos programas comunitários.

Em termos globais, numa democracia que continua a atestar o peso decisivo dos “acessos” ao poder, qualquer veleidade de organização a nível territorial mantém-se na estrita dependência (política, administrativa, “estratégica”, financeira) do centro. Já a periferia, marcada pela concentração das decisões nas chefias autárquicas, continua a exercitar a ligação ao centro por vias pessoalizadas e individualizadas, relativamente às quais a influência das assembleias eleitas ou de grupos social e politicamente heterogéneos é residual. O privilégio, neste tipo de tecido social — dominado pelas formas privadas de interação — vai para rede de proximidade do líder municipal, as instituições ou opiniões de carácter mais público sendo relegadas para segundo plano, não raro hostilizadas (Ruivo e

Francisco, 1999). Na prática, é a longevidade dos autarcas no poder que assegura as formas de integração ou continuidades tidas por necessárias, não qualquer cultura “territorial” de apreensão dos problemas, gestão de projetos, procura do bem comum mediante quadros multiparticipados de ação³²¹. As cooperações e mobilizações pertinentes, as lógicas de confiança, estratégia, “capital social e identidade locais presentes nas noções de “governança” ou de “projeto” são sobretudo apanágio e património privado de certas lideranças, dotadas de ligações favorecidas a diferentes setores ou serviços do Estado — em especial os desconcentrados ou periféricos —, à volta das quais se organizam redes relacionais focadas no usufruto das oportunidades das políticas públicas. Não será particularmente útil procurar, nos universos locais, a dimensão estratégica que a história, a cultura, a geografia e a economia, articuladas pela descentralização, terão noutros contextos, afigurando-se até considerável a distância das elites autárquicas face à estrutura social e aos “parceiros” sociais. Algo que a par do esvaziamento dos órgãos consultivos eleitos torna a função presidencial muito fechada sobre si mesma e o grupo das afinidades presidenciais.

No limite, na sociedade portuguesa, cuja dependência dos contextos, significados e consensos estabelecidos pelo Estado foi reforçada com a integração europeia (Reis, 2004)³²², o eleito local, pelas funções de interlocutor privilegiado com a máquina do Estado, não é só a pedra angular de qualquer “governança territorial”. É um dos principais óbices à sua evolução. Tornar-se-á mesmo irrealista pensar que as dificuldades da sociedade portuguesa na organização autónoma de interesses podem ser superadas a partir da realidade local. Designadamente, sem que o Estado estabeleça, e as lideranças municipais aceitem, os parâmetros de atuação relevantes. Em concreto, no espaço local a regra é a “relativa ausência de dinâmica conjunta” (Mozzicafreddo *et al*, 1991: 146), correlativa de uma alegada cultura de passividade dos munícipes face à política local (Rocha, 1989) e do facto da equipa presidencial das câmaras se instalar no cerne dos interesses, não tanto estratégias³²³, orientadores do desenvolvimento local. À peculiaridade de a sociedade portuguesa se caracterizar muito pela “ausência de projeto” (Santos, 2003) não é estranha a deriva

³²¹ A posição da Associação Nacional de Municípios relativamente à limitação dos mandatos autárquicos foi sintomática da importância que a longevidade política dos autarcas tinha no seu ascendente sobre o espaço local.

³²² O acesso aos fundos comunitários cristalizou dependências funcionais e relacionais antigas, a modernização baseada nas políticas comunitárias acentuando a centralidade do Estado e suas políticas.

³²³ O Poder Local viverá num “vazio estratégico”, que o torna vulnerável às pressões avulsas dos empresários locais e lhe retira muitas vezes alcance à intervenção na esfera económica (Mozzicafreddo *et al.*, 1991).

“localista” de qualquer tentativa de ordenação supramunicipal, metropolitana ou regional da malha administrativa. É que as solidariedades horizontais que a “governança” e suas lógicas “funcionais” deveriam trazer aos espaços locais são combatidas pelo tipo de relacionamento com uma administração central que tolera e promove, além da atomização negocial, a ideia de que os benefícios conseguidos por um município podem sê-lo a expensas dos pares ou vizinhos³²⁴. Como vimos eloquentemente referir ao ex-presidente da Gaia, no quadro da nossa pesquisa, “o que puder tirar aos outros para melhorar o meu concelho, desde que seja por meios lícitos, vou tirar”³²⁵.

O mesmo é dizer, dominados por lógicas atomísticas, com fraco historial de trabalho em conjunto ou noção de destino partilhado, os poderes locais perpetuam uma mundividência que consolida a fragmentação e a concorrência individualista no território. De que o Estado se tem servido para manter a sua própria centralidade e desvalorizar intentos de organização territorial mais avançadas. Desta maneira, também Portugal evidenciará um modelo “estadista” de governança (Kohler-Koch e Eising, 1999), que por um lado ativa, de forma parcelar e controlada, a integração dos poderes locais nas políticas públicas, e por outro alimenta a apropriação patrimonial, personalizada e privatística da autoridade nos municípios, dissipando as tentativas de “governança” territorial propriamente dita. Além do mais, à centralização do Estado e ao fechamento das elites autárquicas sobre si próprias, ou seja, a uma sociedade territorialmente fragmentada e acantonada à tutela do Estado, não subjaz qualquer “cultura cívica” de base (Almond e Verba, 1963; Putnam, 1993), que leve as lideranças locais a inserir-se ou a coordenar tecidos de solidariedades alargadas. O coenvolvimento de poderes, interesses e grupos sociais heterogêneos em estratégias territoriais, guiadas por lógicas de “projeto” ou propósitos de construção de um “bem comum” no território, só pode ser considerado longínquo.

Em termos de atuação administrativa (relação Estado-sociedade) e da possibilidade de expressão institucional de outras forças que não as da exclusividade estatal, temos portanto em Portugal e França contexto similar. Como o gaullismo e o salazarismo, apesar

³²⁴Portas (1998: 68) referia-se a esta situação como sendo “a pior das possíveis. Fala-se como se se tivesse uma autonomia que se não exerce e mendiga-se, pagam-se *lobbies* ou procura-se ser mais esperto que o vizinho para obter mais. Do lado do Governo, mexem-se os cordéis que interessa, apoia-se quem se prefere ou quem se mexe antes, não se publicam os mapas do poder discricionário e elogia-se o Poder Local pela sua compreensão dos problemas e ótima colaboração”.

³²⁵ Cf. *Diário de Notícias*, 9/10/2003.

das diferenças, ilustram, o dirigismo da vida socioeconómica a partir das esferas ministeriais, o jacobinismo das mentalidades, a tentação de corporativismos integrados no aparelho de Estado, são comuns. Globalmente, permanece nos dois países a concentração de poderes nas instâncias nacionais, acomodada por um pensamento colbertista, que alguns tendem a chamar keynesiano, favorável à influência governamental nas empresas e à tentação de desenhar “a régua e esquadro” a economia dos territórios, protegendo os grupos económicos nacionais³²⁶. A estas ambições de condução administrada da sociedade o próprio tecido empresarial se adapta, concedendo aos migrados do poder político “carreiras” no sector privado, à guisa de tributo ou benefício dessa tutela protetora dos interesses empresariais. Em Portugal, concretamente,

“assistimos a empresários e empresas que não sobreviveriam sem apoios, incentivos ou contratos com o Estado a pronunciarem-se sobre aspetos que estão em plena discussão política, pagando deste modo os favores que recebem. Quase diariamente percebemos que a sobrevivência de gestores e de projetos depende das boas graças do Governo, do facto de não denunciarem, de concordarem, de serem subservientes (...) É a própria organização do Estado que lhe permite dirigir a economia, sem que a sociedade civil mostre mais do que meros sinais de anomia e sem que as empresas contestem um sistema que as menoriza; pelo contrário, a maioria aproveita-se dele e parece viver assim”³²⁷.

Portanto,

“esses dois lados da barricada não existem em Portugal. Sectores públicos e privados cruzam-se e, muitas vezes, dormem na mesma cama. Há séculos que o Estado, e o seu controlo, exercem o seu poder motivador e dissuasor sobre uma sociedade empresarial e civil que nunca conseguiu libertar-se desse cruzamento de interesses (...) A sede de controlo político, económico e social, fez com que o Estado seja sempre um aliado fulcral dos interesses privados. O sector empresarial, sem o aconchego maternal do Estado, nunca conseguirá por si próprio conduzir a carruagem nacional”³²⁸.

Finalmente, assinalando o “espírito de coutada” reinante no país, o autor declara que “os partidos encaram o País como um condomínio privado. Onde têm de fazer de

³²⁶ Em Portugal já se lhe chamou “campeões nacionais”. Por detrás de tão ufana designação esteve porém uma crónica cultura de dependência dos grandes grupos nacionais face ao Estado. O que levou, há alguns anos, um articulista escrever: “o poder empresarial, mais em público do que em privado, adora o poder político. Para ser mais preciso, adora José Sócrates. A paixão é tão intensa que hoje em dia já é difícil encontrar um projeto empresarial que não esteja associado ao primeiro-ministro, ou uma iniciativa governamental na esfera económica em que não seja visível algum interesse empresarial em fundo (...). O poder empresarial está rendido. Isto é muito melhor do que alguma vez imaginou. Um primeiro-ministro com espírito de empresário é uma dádiva dos céus. E, por isso mesmo, paga na mesma moeda. É raro o dia em que um empresário, dos que contam, claro, não aparece num jornal, ou numa televisão, para garantir aos portugueses que, sem José Sócrates, seria o caos” (Luís Marques, “Sócrates, SA”, *Expresso*, nº 1904, 25 Abril 2009, Economia, p. 8).

³²⁷ Henrique Monteiro, “Revelações que a crise nos traz”, *Expresso*, nº 1913, 27 de Junho de 2009, p. 3.

³²⁸ Henrique Monteiro, “Revelações que a crise nos traz”, *Expresso*, nº 1913, 27 de Junho de 2009, p. 3.

administradores, porteiros e vigilantes. Aos outros está reservado o papel de contribuírem com esforço para pagar impostos. Esta sociedade de facilitismo está também inoculada no sector empresarial”³²⁹.

Diretamente, no peso dirigista sobre a economia e sociedade, ou por via indireta, usando a burocracia e multiplicando situações de dependência dos atores privados e associativos, as diretrizes governamentais são, em Portugal e França, o alinhamento pelo qual os atores sociais, sem aparente desconforto, se regem. Num caso singular nas democracias liberais, a fraca capacidade e autonomia organizacional dos interesses na sociedade — em Portugal, a sociedade civil sempre foi débil, enquanto em França se mantém idêntica fraqueza dos poderes sociais — e o gosto dos atores sociais pela tutela estatal desenham um cenário onde a distinção Estado/sociedade civil quase não é aplicável. Toda a gestão do social é pensada a partir de regras hierárquicas e institucionais, aplicáveis às relações de trabalho como à educação e formação profissional, à saúde e cultura como ao ordenamento do território e poderes locais. De resto, nos últimos anos, com a formação profissional e a gestão das qualificações a ser feita pela escola pública, a proteção social e a fixação de relações com os seus funcionários do Estado a ser a norma para o sector privado, a contratualização “leonina” de programas com as autarquias locais, a assunção das grandes linhas e programas da integração europeia, o Estado e suas estruturas, partidarizadas pelo poder governativo do momento, até alargaram a sua presença na vida social, gizando os desafios coletivos e definindo os atores para os liderar. Destes espera-se apetência e interesse para a negociação centralizada, capacidade de ação sectorial e expressão nacional na respetiva implantação.

Em suma, desde a propriedade das empresas, com o sector público empresarial das nacionalizações — realizadas no pós-25 de Abril, em Portugal, e com o “miterrandismo”, a partir de 1981, em França —, até ao hábito de se recrutar dirigentes empresariais na elite político-administrativa, a que se juntam agências reguladoras em vários setores, prolongando a ação estatal, foi sendo mantida, em Portugal e França, a submissão dos agentes privados ao planeamento do Estado, instância de onde se esperam meios, indicações, incentivos para a atividade nos vários domínios. Piloto da vida coletiva, o Estado assegura-se nestes dois países tão grande centralidade que quase nada se pode fazer sem o seu aval ou o contributo dos

³²⁹ Fernando Sobral, “A decadência nacional e os debates fúteis”, *Jornal de Negócios*, 3 de Julho de 2009.

seus corpos dirigentes. A ação político-institucional sobre as práticas sociais, permanecendo forte, faz com que nos diversos domínios setoriais sejam os aparelhos e atores públicos as figuras hegemónicas³³⁰. De modo que, nestes dois países, é realmente o Estado e sua regulação que centralizam as problemáticas coletivas, escolhendo os meios a afetar-lhes e que atores as tratarão. A figura do indivíduo, moderno e emancipado, e dos grupos particulares, continua subordinada à tutela, paternalista e não raro autoritária, do centralismo estatal e das corporações socioprofissionais com ele imbricadas, na sua já longa atividade de formatação da vida social³³¹. A imagem que os cidadãos têm da nação decorre essencialmente dos projetos feitos pelo Estado, não de visões autónomas ou identidades de carácter social ou territorial.

Donde, quão contraditória é, em França como em Portugal, a territorialização da ação pública, a toda a hora mitigada pelo “retorno do Estado”, as lógicas corporativas, o controlo pessoal dos eleitos locais sobre os processos pensados para maior abertura, participação,

³³⁰ João Cardoso Rosas assinala que o caso “lusitano” em termos de neoliberalismo é sui generis, pois as políticas neoliberais recentes não levaram à diminuição do peso do Estado. Pelo contrário, reforçaram-no, sendo o PS e o PSD o espelho do falso neoliberalismo que criticam no outro: “tanto o PS como o PSD privatizam as empresas lucrativas e deixam as outras na esfera estatal. Ambos os partidos descaram a regulação e supervisão do sector financeiro, mas ambos procuram controlá-lo diretamente. Nenhum deles combate seriamente as desigualdades, mas ambos aumentam o assistencialismo do Estado. Nenhum tem coragem para reformar a administração pública, mas ambos a obrigam a realizar avaliações, relatórios, etc., o que aumenta a burocracia. Eis um feito lusitano: o nosso neoliberalismo é estatista”. (“Neoliberalismo Lusitano”, *Diário Económico*, 11 de Fevereiro de 2011). Já Rui Ramos refere que “desde 1982, os partidos instalados no poder pelo MFA em 1974 dominam sozinhos. Através do sistema eleitoral e do modo de nomeação dos cargos públicos, monopolizam a representação política, comandam a administração e influenciam as magistraturas e entidades reguladoras. O Estado (central e local) são eles, e eles pouco mais são do que o Estado, através do qual reduziram a sociedade portuguesa a uma aglomeração desesperada de clientes e dependentes. A questão não é só saber se a democracia em Portugal tem de ser isto: é também saber se pode continuar a ser isto” (“O cheiro do fim”, *Expresso*, 2 de Abril de 2010, Primeiro Caderno, p. 37).

³³¹ Pulido Valente pergunta-se se “Portugal e a França suportam um pouco de ‘liberalismo’, respondendo que não: “Tanto num caso, como no outro. A cultura política e a cultura económica da França e de Portugal foram desde o século XVIII uma negação sistemática e contínua do liberalismo (...). A história da França ‘moderna’ até 1958 e a de Portugal até 1974 não passou de uma sucessão de episódios de violência (golpes de Estado, revoluções, guerras civis), com períodos de terror e ditadura pelo meio. Apesar de uma incessante conversa sobre os direitos do homem e do cidadão, nunca a liberdade e a lei contaram como fim ou força política. O indivíduo ainda contou menos. Não por acaso, lá e cá, ‘indivíduo’ é um termo pejorativo. Muito pelo contrário, o Estado, a corporação e o partido decidiram sempre tudo” (*Público*, nº 6064, sexta-feira, 3 de Novembro de 2006). Sloterdijk (2015), no livro de “amor” que lhe dedica, refere que a França engendrou a ilusão de ter aderido à Resistência, conduzida pelo general de Gaulle, e ganhou a guerra, tal como resistiu aos fenómenos do “liberalismo” e “neoliberalismo”, pretendendo a uma exceção sem o poder ser, numa resistência ao espírito liberal não acompanhada por uma atitude de confiança, tal como a mitologia da Resistência ao exército alemão e a Vichy foi uma auto-hipnose, sem arrependimento, de onde nunca saiu. Ambas as atitudes nascerão do mesmo irrealismo e provocação, para o autor, um mal psico político. A França, a quem Sloterdijk denuncia as “mitologias da esquerda” e o “imaginário revolucionário”, responsáveis da “implosão” do país, será um “laboratório de luxo partilhado”, onde o povo quer ser governando por um educador e exige ao governo uma “termo-política social”, uma proteção contra o frio social.

transparência, articulação supramunicipal das políticas³³². Num país onde o interesse geral continua a entender-se consubstancial à atuação do Estado, diz Mérioux (2005), a “subsidiariedade” permanece a exceção, sendo difícil conjugar o interesse comum com a atribuição a outros atores, que não o Estado, de capacidade para produzir a ação pública a nível local ou ajustá-la aos contextos territoriais³³³. As políticas de contratualização entre governo e autarquias, por exemplo, parecem, aos olhos de muitos, estar a reanimar a centralização e as relações de força desiguais entre o Estado e os poderes locais, constituindo mais uma oportunidade para a imposição das condições do centro aos “parceiros” locais. Sob a aparência de algo negociado entre partes iguais — e particularmente quando se trata das regiões, muito frágeis do ponto de vista político-institucional, apesar das esperanças nelas depositadas³³⁴ —, regressa-se a velhos desequilíbrios, o referencial e os interesses nacionais continuando a comandar as prioridades e os referenciais locais.

Se é assim em França, na generalidade dos países europeus a “cooperação contratual afigura-se igualmente dependente dos modos de ação tradicionais do Estado”, nota Marcou (1997: 37). Que não deixa de enfatizar o papel pouco transparente, cheio de “não ditos” e “implícitos”, das contratualizações entre o Estado e autarquias locais francesas. Cujos presidentes, conservando a exclusividade da representação territorial junto dos organismos estatais, podem continuar a desprezar as oposições municipais e as experiências participativas (quando existem) no âmbito das matérias contratadas. Dessa maneira, o otimismo das noções de “contratualização” ou “governança”, sempre pronto a reiterar o pendor democrático das novas parcerias e articulações, é muitas vezes desmentido pelas categorias de dirigentes (eleitos e técnicos) que mais facilmente se associam às elites administrativas, económicas e profissionais que às populações (Biarez, 1999). Sob a capa da “governança” territorial abriga-se muitas vezes uma estrutura de decisões onde o económico apenas participa se os ganhos materiais forem avultados e a sua perspetiva dos interesses

³³² Já Lascoumes e Le Bourhis apontavam para os entraves às práticas deliberativas inerentes à construção do “bem comum” no território. Fatores como a manutenção das relações exclusivistas, limitadas a determinados grupos e redes, por parte da classe política local, empenhada na continuidade dos seus poderes através das negociações pontuais, caso a caso, com os atores locais, a quem não proporciona meios ou vontades de formação de acordos gerais e coletivos no território, estão ainda muito presentes.

³³³ Assinala o Mérioux (2005: 29), “a ‘subsidiariedade’ continua pensada na forma derogatória — um sistema de exceções incorporado no dispositivo mesmo da lei — em vez de o ser na forma da ‘supletividade’, que testemunharia uma vontade do Estado de abrir um espaço de autonomia relativa para a construção dum “bem comum territorial”.

³³⁴ Cf. Dupoirier (1998).

dominante, deixando-se as matérias da reivindicação popular e associativa para recursos públicos cada vez mais escassos e incertos. Em termos de políticas participativas, tudo acaba muitas vezes por fazer-se, sobretudo nas metrópoles, em prol das grandes empresas e agências de representação económica (Câmaras de Comércio e Indústria, associações empresariais), não do mundo associativo ou das populações em geral (Lefèvre, 2005).

6.8. Uma Europa de contextos

Importante é perceber que as instituições e regras europeias não podem ser encaradas fora da sua plasticidade no terreno (Smith, 2000; Smith e Genieys, 2000)³³⁵. A compreensão sociológica das instituições e dos atores, a relação entre política e sociedade, são fundamentais. Na realidade, as lógicas dos atores não são estritamente racionalistas ou económicas, mas precedidas por maneiras de pensar o mundo e da perceção dos problemas que estas dão, na sequência da socialização *societal*, profissional e política de cada um (Smith e Genieys, idem). A apreensão das questões e o funcionamento dos atores continuam a emergir de contextos, institucionais e organizacionais, nacionais ou locais, marcados do ponto de vista histórico e cultural. Os arranjos informais, as formas de cooperação com que se abordam o mercado, a complexidade social, a construção europeia e a globalização, conduzem-nos à cultura, história, instituições de cada país. As quais regulam os interesses e a resolução de conflitos, o Estado e sua inserção na sociedade, as identidades e o que parece ou não aceitável aos atores envolvidos.

Nesta linha, há que entender a que ponto é possível encontrar fenómenos de inércia institucional que não favorecem a substituição, ou harmonização, do que existe pelo novo, tanto nas normas, como nas regras ou práticas que da Europa emanem. Embora a cultura não tenha de ser um freio à mudança — há culturas aptas à mudança e tradições de carácter

³³⁵ O exemplo que dá é a obrigação de consulta aos parceiros sociais inscrita no regulamento dos fundos estruturais e outras políticas comunitárias. Dado que a legislação europeia não define os parceiros sociais nem a substância do verbo consultar, a aplicação das regras de consulta redundou em práticas político-administrativas diferentes de país para país, ao mesmo tempo que incapacitava os agentes da Comissão Europeia para lhes associar os atores que consideravam mais credíveis. Igual falha têm os neo-institucionalistas, ao atribuírem amplo potencial de mudança às políticas comunitárias. Socorrendo-se dos fundos comunitários, Smith alega que embora a Comissão tenha difundido um grande número de palavras de ordem a enquadrar estes fundos (concentração, parceria, programação, avaliação, subsidiariedade...), “não se deve confundir a mobilização dos atores em torno destes termos com a demonstração de mudanças efetivas nas práticas políticas e nas hierarquias entre os atores interdependentes. Com efeito, em boa parte dos territórios franceses, os atores que dominam os palcos das transações em causa são os mesmo que em 1988 e é o mesmo tipo de ajuda pública que se aplica” (p.236).

muito adaptativo —, a todo o momento deparamos com valores, convenções e lógicas enraizadas em *path dependencies* (Pierson, 2000) que guiam os atores, por mais “racional” e estratégica que seja a sua conduta. Tudo isto funciona como filtro das percepções, códigos operatórios e avaliativos indutores de resistências e incorporações seletivas, forçosamente contextuais, dos modelos europeus (Balme e Chabanet, 2000), só o trabalho de terreno permitindo apreender a complexidade do que daqui decorre — nomeadamente, ao revelar “les singularités sociétales des territoires où sont mises en oeuvre les interventions communautaires” (Smith e Genieys, 2000: 47). Porque uma coisa é mostrar a homogeneização das “formas” e “quadros” num dado campo, outra supor a sua aplicação linear às práticas. Na vida real, o interesse dos atores pode evoluir à medida que se apropriam das normas produzidas pelos escalões superiores, tudo se jogando nas condições de receção dessas normas, nas resistências e conflitos de interpretação resultantes das ideias, representações e valores dos atores (da cultura, em suma, conferidora de identidade aos agentes e territórios) que as apropriam, profundamente articuladas com os seus sistemas de ação, as suas configurações de poder, as redes, instituições ou modos de fazer as coisas a que se habituaram. Como nota Börzel (2001: 141), “the strategy choice of domestic actors is strongly influenced by the informal institutions or the ‘institutional culture’ in which domestic actors are embedded. Domestic institutions entail informal understandings about appropriate behaviour within a given formal rule-structure”. Não sendo, desta sorte, de estranhar que a “europeização” produza mais diversidade que convergência (Radaelli, 2001), pela diversidade própria das instituições nacionais. “What looks like convergence at the macro-level may still show a significant degree of divergence at the micro-level”, dizem Börzel e Risse (2003: 71), a convergência existente não significando homogeneização dos sistemas políticos — “there is no evidence that domestic institutional change meant the comprehensive rejection of national administrative styles, legal cultures, societal relationships, and/or collective identities” (idem: 72).

Além de que, na relação dialética entre os quadros nacionais e o sistema comunitário, não é fácil determinar se os modelos de política dominantes são mesmo fruto da Europa ou a importação por parte desta de ideias, escolhas, referenciais ou paradigmas adotados antes de mais pelos atores nacionais e locais. Neste caso, não desprezando que a tão propalada *multi-level governance* “is more a metaphor than a theory, which allow alternative theoretical accounts to colonize it”, (Rosamond, 2000 : 197), e que “le propre de la governance est

précisément de mêler les acteurs et les territoires” (Marchand-Tonel e Simoulin, 2004: 24), podemos considerar a hipótese de “distinguer des types de gouvernance selon leur territoire, leur secteur d’application ou les acteurs qu’elles impliquent”, fazendo intervir a ideia de governança “policêntrica”. Ou então, em casos radicais, a “governance en trompe l’oeil”, que ilustrará, segundo estes últimos autores, “un mode de décision et d’allocation de ressources où le mécanisme de la domination l’emporte de loin sur celui de la coopération, étant entendu que cette domination peut aussi bien s’exercer au bénéfice du niveau communautaire, national que local” (*idem*: 26).

Em conclusão, a revitalização das configurações sociopolíticas territoriais com os avanços da integração europeia é problemática. Sendo indesmentível a opção comunitária por associar os níveis mais baixos das estruturas político-administrativas de cada Estado às suas decisões, também o é que os obstáculos à incursão autónoma das cidades e regiões na Europa nunca deixaram de ser levantados pelos governos de cada país. Por exemplo, fazendo dos assuntos europeus matéria de política externa, domínio exclusivo do Estado, a repartir apenas em circunstâncias excepcionais. Na verdade, o impedimento de relações diretas entre as instâncias territoriais e Bruxelas, associado à entrega pura e simples a departamentos do Estado (mesmo se desconcentrados) dos procedimentos negociais com a administração europeia, mormente em matéria de fundos estruturais, contribuíram em muitos casos para esterilizar os impactos territoriais almejados pela filosofia comunitária. Juntamente com outros mecanismos, tendentes a recentralizar a condução do processo comunitário nas suas mãos, os Estados-membros acabaram por mitigar as ambições “europeias” que muitas regiões e coletividades pudessem ter acalentado. Até porque, diga-se, fora dos fundos estruturais, a Comissão tem mostrado pouco interesse nas regiões e nas cidades. E mesmo nesse âmbito “trabalha mais intimamente com os governos nacionais. Em termos gerais, a Comissão precisa dos Estados, e está mais interessada na eficácia política e na eficiência das medidas do que em questões mais amplas de reestruturação política” (Keating e Pintarits, 1998: 41).

Sinteticamente, o impacto das políticas comunitárias na organização dos territórios pode configurar três cenários distintos (Balme e Jouve, 1996). Primeiro, o da *consolidação* das *policy networks* tradicionais, ligadas às burocracias do Estado, as quais reforçam a sua posição institucional nos territórios devido ao papel de interlocutores das políticas europeias. Segundo, a *sobreposição* de novas *policy networks*, emergentes do acesso ao sistema

Europeu, às anteriores, sem que isto traduza necessariamente uma reorganização do sistema político e das condições estruturais dos territórios. Finalmente, a *substituição* das velhas por novas redes políticas, conduzindo à reinvenção do sistema político. Teoricamente, qualquer destes cenários é possível, e articula-se com o investimento efetuado pelas autoridades locais no tabuleiro europeu. O qual se traduz essencialmente nas atitudes contra reativas, passivas, reativas ou proativas com que os territórios, urbanos ou regionais, abordam a integração europeia (Goldsmith e Klausen, 1997), fruto das representações que as suas elites têm acerca da União e dos compromissos desejáveis com ela. Em concreto, o que se espelha são traços de cultura política e modos de funcionamento institucionais decisivos em cada país ou território, já que

“os ambientes institucionais, os processos de mudança e os atores são a chave para compreender os impactos locais da integração europeia. É assim na medida em que há atores e processos políticos outros que não os formais a atuar na formação de redes políticas que dão origem a novas ideias e iniciativas (...) Os governos locais reativos ou proativos confirmam a importância dos processos de aprendizagem e apontam para os atores individuais e para as redes de atores administrativos como sendo a chave para compreender como os governos locais se adaptam à integração europeia. Por outras palavras, apesar das diferenças históricas, culturais, de tradição e de estrutura, e apesar das diferenças ao nível das oportunidades, a perceção e o entendimento da situação pelos atores-chave, a sua capacidade para estimular e criar *experimental learning*, tal como *learning by doing* em novas instituições e redes para além das fronteiras tradicionais, determinam em grande parte a forma como os governos locais reagem às iniciativas da União Europeia” (idem: 250).

Neste caso, é dramático constatar como há diferenças estruturais tão acentuadas, repercutidas em condicionantes de contexto tão determinantes. Por isso certas regiões, cidades ou localidades tiram vantagem das políticas comunitárias (dos fundos regionais e projetos de desenvolvimento local), ganhando força dentro dos sistemas políticos nacionais e europeu, enquanto outras, vergadas à gestão nacional dos fundos europeus e tolhidas por capacidades institucionais débeis, são relegados para posições irrelevantes. Estas “*persisting cultural differences*” (Goldsmith, 2003: 121) explicam em grande parte porque na Europa os territórios e seus sistemas de atores apreendem e se adaptam muito diferenciadamente ao horizonte europeu, interiorizando ou não as suas linhas e oportunidades, enquanto produzem uma galáxia heterogénea de “*stars*” e “*black holes*” (Le Galès e Balme, 1997). Num mesmo país até podem coexistir regiões e cidades com interesses, ligações, estratégias conduzidas pelos seus líderes na Europa, e em Bruxelas em particular, onde colocam

consultores e fazem *lobbying*, ansiando por recursos e parceiros para objetivos ambiciosos, e outras cidades e regiões afastadas ou desinteressadas do jogo europeu, para as quais o Estado continua a ser a única porta de acesso aos programas comunitários, em manifestação de fraqueza e reiterada dependência político-administrativa do centro nacional. Os efetivos contornos destas discrepâncias, de resto, só podem ser vistos por uma microsociologia dos relacionamentos, sabendo-se que em termos das lideranças necessárias para os projetos de cooperação europeus “local political configurations of rivalry or solidarity between politicians is the key determinant” (*idem*: 164). Para o caso francês, pelo menos, as promessas de ação coletiva no território, a nível regional e não só, esperadas da integração europeia, não se confirmam: a “permanent lack of co-operation between regions, départements and cities demonstrates that most municipalities with resources still play the old game of developing a one-to-one relationship with the state or the EC” (*ibidem*).

No geral, em França, mas também em Portugal, há uma grande diversidade de caminhos e entendimentos, mais feitos de individualismo e competição territorial que de cooperação e ação conjunta entre poderes públicos, autarquias e sociedade civil, mostrando como as diferenças de cada contexto nacional-local continuam irreduzíveis, sobrepondo-se a toda a generalização a partir da variável europeia (Boisseaux, 2005). Quer dizer, as oportunidades oferecidas pela Europa aos territórios têm de ser analisadas à luz das configurações territoriais específicas que as abordam (Négrier, 2003), o que mostra dinâmicas institucionais e relacionais muito diferentes de caso para caso e país para país. Apesar da “eurocompatibilidade” com que muitos argumentos abordam as lógicas territoriais, tudo não passa muitas vezes de “eurocompatibilidade de fachada” (Boisseaux, 2005). Em determinados casos até, o que se trata para os atores é “de uma aculturação à Europa que parece menos a constituição ou a fabricação de um novo sistema de ação que a incorporação no sistema existente daquilo que ‘é preciso de Europa’ para surgir em Bruxelas como parceiro fiável e por isso suscetível de ser ajudado” (Mathiot, 1998 : 88). Aqueles que se inserem nas políticas comunitárias de forma dinâmica, que não têm pejo em ir aconselhar-se a Bruxelas, que acham que as regras comunitárias são positivas ou “compreensíveis” e se distanciam, na respetiva atividade “europeia”, das administrações nacionais, pouco recorrendo à sua ajuda especializada, são a exceção. Na maioria dos casos, as políticas comunitárias reforçaram a operacionalidade das redes político-administrativas existentes, sem que das configurações territoriais emirjam formas de protesto assinaláveis.

6.9. A “Governança” em Portugal e França: um ‘bullying’ sobre o Estado?

De Portugal e França extrai-se por conseguinte a ideia de contextos similares na sua cultura política e funcionamento institucional, onde os sintomas de crise pressentidos são percebidos sobretudo como “crise do Estado” (Culpepper *et al.*, 2006), face a uma enraizada “ilegitimidade do mercado” para regular a vida social. Estes sintomas traduzem, entre outras coisas, o desconforto perante sistemas de “governance” feitos de negociações entre atores e interesses estranhos ao modelo republicano “da política da nação como expressão da vontade geral a prosseguir o bem comum” (*idem*: 35). Em economias cuja submissão ao mercado estará a desfazer a capacidade política para as dirigir, proliferam nos dois países grupos e entidades que, contra a vontade³³⁶, se veem face a perspectivas de futuro menos tuteladas pela proteção aconchegante do Estado³³⁷. Se isso ilustra o fim de um certo tipo de relacionamento entre poder político e empresarial³³⁸, com as transformações da viragem neoliberal (Jobert, 1994) e as metodologias da “governance”, não é claro. O que se confirma é que acontece na sequência de testes profundos à tradicional regulação centro-periferia e às certezas modernizadoras do Estado e da política nas últimas décadas.

A questão que se impõe, malgrado o que fica dito, é que em Portugal, como em França, não se deve confundir a força do Estado com qualquer expressão monolítica e integrada do respetivo funcionamento. Tal como mostrou a sociologia inspirada na teoria das organizações, o Estado são departamentos, setores, redes em permanente concorrência. Até em países onde o Estado é muito forte e centralizado foi sempre grande a margem de outros atores, entre os quais os locais, para intervir no andamento da regulação central e no destino políticas públicas. E para o perceber não é preciso considerar a sociedade como ontologicamente superior ao Estado — na linha das doutrinas do federalismo ou das subsidiariedades —, nem a economia privada como mais eficiente na afetação dos recursos

³³⁶ A peça incluída no nº 838 da revista *Visão* (26 de Março, 2009), intitulada “Queremos mais Estado”, e as conclusões que se retiram sobre a ligação dos portugueses ao Estado e serviços públicos não se podem interpretar apenas no quadro atual de crise económica, mas em função de razões mais profundas. Como nota aí Elísio Estanque, referindo-se ao Estado como entidade salvadora no imaginário coletivo dos portugueses, articuladas com a “tradição tutelar e a mentalidade servil” estão as “práticas de caciquismo” e a ideia protetora do “pai tirano”, que torna a vida segura e previsível, toma as decisões necessárias e protege do desconhecido e da mudança, podendo incarnar simbolicamente no “patrão ou no senhor presidente da Câmara” (p.30).

³³⁷ A que não dão todavia mostras de poder ou querer renunciar.

³³⁸ Em Portugal, o certo é que se continua a falar de “uma aliança como provavelmente nunca tinha existido desde o 25 de Abril”, numa economia cuja tutela governamental o núcleo empresarial mais poderoso, incluindo o financeiro, sempre apoiou (cf. Luís Marques, “Fim de Ciclo”, *Expresso*, Economia, 13 de Junho de 2009, p. 9).

coletivos. Ma verdade, a imagem que prevalece é de um Estado fragmentado, repartido, segmentado por forças, organizações, agências em competição. Mero ajuntamento de “ordens locais”, sem prerrogativa especial de unificação, articulação, regulação, atribuição de sentido no que às dinâmicas sociais diz respeito, a perspectiva que o CSO dá do Estado é a de um “agregado compósito de segmentos heterogêneos, cada um com a sua política e racionalidade” (Timsit, 2005: 306). Nas suas múltiplas dimensões, setoriais e territoriais, o aparelho público será menos guiado pela rigidez burocrática que adaptado a interesses múltiplos, menos autoritário e mais “negociado” (Streeck e Schmitter, 1985; Ruivo, 1995). No seu corpo as unidades não funcionam como partes servis a um todo, e a coordenação das suas atividades far-se-á por meio de negociações, influências, rivalidades (Poggi, 1996: 32), animadas por lógicas fragmentadas e corporativas, arranjos de influência política e pessoal, que retiram credibilidade a qualquer imagem de conjunto. Mais do que a expressão de uma vontade coletiva, o Estado afigura-se como um campo de vontades em competição.

Para concluir, refira-se que este balanço mitigado da descentralização passa ainda por outros dois aspetos, com algumas similitudes relativamente ao caso português. O primeiro é a continuada proeminência das lógicas partidárias na condução das políticas e das instituições, assim como na orientação estratégicas dos atores. O segundo é o fracasso da capacitação europeia dos territórios. Essas duas tendências estruturais encontram-se igualmente em Portugal, e no caso francês são muito bem exprimidas por Mathiot (1998). Quer isto dizer que há a forte possibilidade de nada de verdadeiramente substancial ser alterado nos sistemas territoriais devido à variável europeia. À parte proporcionar novo recurso discursivo e de legitimação de determinadas políticas modernizadoras, a Europa não modificará substancialmente o quadro de ação dos poderes territoriais.

No fim, a investigação deve mostrar quem são os indivíduos e organizações que se mobilizam com as políticas comunitárias, os recursos, constrangimentos, interdependências e estratégias que a Europa lhes oferece ou estimula, as mudanças por indução europeia nas suas ideias, práticas e problemáticas, nessa interação supostamente dialética entre a Europa e os quadros nacionais e locais. Preferencialmete, há que estudar os efeitos das políticas europeias nos sistemas políticos nacionais em paralelo com a investigação de processos endógenos (Radelli, 2001), vendo o que se passa com o sistema de valores e crenças nacionais, as aprendizagens endógenas dos atores que se mobilizam por esta ou aquela metodologia, prática ou conceito, contextualizando a europeização e ligando-a a processos

“inside-out” e “bottom-up”. Porque a europeização governativa em cada Estado será sempre algo difuso, constituído por convergências parciais, nos caminhos permitidos pelas tradições e configurações nacionais e locais, a sua variabilidade, ritmo e intensidade requer olhar microscópico (Pasquier e Weisbein, 2004), apto a captar a *“chair sociale”* do processo de integração, onde dimensões cognitivas, aprendizagens e evoluções de contexto remetem para uma efetiva *construção social da política*. Por essa razão, depois de vários anos a depositar grandes expectativas nos efeitos europeus para o engrandecimento das instituições e elites territoriais, as análises voltaram a reapreciar os quadros nacionais e o jogo entre poderes centrais e locais. A constituição interna dos universos locais, na sua capacidade política e modelos de governança, na sua adaptação aos processos de descentralização e globalização, bem como à porosidade das fronteiras entre público e privado, centro e periferia, voltou a animar numerosos trabalhos.

PARTE III

DOIS ESTUDOS DE CASO

Capítulo 7 - NANTES, NO CALDEIRÃO IDENTITÁRIO

“Pour moi, il y a deux visions du monde : l’histoire et la géographie. L’histoire est horrible, sanglante, puante, c’est le *Tambour* de Günter Grass. La géographie, c’est le contraire, c’est la célébration de la beauté d’un paysage, d’un pays (...) Davantage que l’histoire, mon inspiration fondamentale, en dehors du recours aux mythes, est la géographie. Je plonge dans un pays, une province et j’en tire toute ma substance”

Michel Tournier³³⁹

7.1. Enquadramento sociográfico

A cidade de Nantes situa-se no Oeste da França e tem características que a distinguem com particular acuidade no quadro regional em que se insere. Enquanto a Sudoeste do país se ergue Bordéus, capital do departamento da *Gironde* e da região *Aquitaine*, e a Noroeste pontificam Rennes e Caen, centros organizacionais da Bretanha e da Normandia, Nantes é a grande figura urbana a Oeste, posicionada na confluência dos territórios históricos da Vendeia³⁴⁰, do Poitou, da Baixa Loire e da Bretanha. Mantém todavia Nantes com o “Grand-Ouest” relação ambígua, já que o tecido económico (industrial, primeiro, e maioritariamente terciário hoje) e o acervo de experiência social e política da cidade se demarcam fortemente das práticas e princípios ideológicos dominantes no “interland” rural. O que vemos em Nantes é um variegado quadro sociocultural, que refletindo o catolicismo envolvente das terras do Oeste o tempera com um espírito fundamentalmente negociante, vivificado pelas trocas e ambições materiais associadas à vida portuária e seu lastro de cruzamentos, fluxos, “miscigenações” (com comerciantes, armadores, investidores, trabalhadores emigrados de diferentes países, como Inglaterra, Holanda, Espanha, Portugal)³⁴¹. Em simultâneo, encontramos ainda enérgicas as representações burguesa e operária do mundo industrial, conectado à base portuária, que inscreveram a mundivisão do conflito de classe, e sua

³³⁹ *Je m’avance masqué – Entretiens avec Michel Martin-Roland*, Paris : Éditions Écriture, 2011 : 65-66.

³⁴⁰ Terra de enraizado catolicismo e conservadorismo, a Vendeia foi palco das “Guerras da Vendeia”, e seu cortejo de massacres, no período pós-revolucionário. A mais destrutiva das “guerras” foi a primeira. Nascida dos protestos subsequentes a 1789, os quais em 1793 se transformaram em grande rebelião ou insurreição, levantamento massivo de populares e camponeses, caracterizou-se por um prolongado conflito armado (1793 a 1796), que oporia os movimentos revoltosos e contra revolucionários da região Oeste (a Sul do Loire), controlados por líderes afetos à Monarquia (*royalistes* ou *blancs*), aos republicanos (*bleus*), comandados a partir de Paris. Responsável por mais de 200000 mortos, a guerra civil da Vendeia alimenta ainda hoje, na França e sua historiografia, vivas controvérsias interpretativas.

³⁴¹ O que faz dizer dos nantenses que se entendem melhor com quem vem do estrangeiro fazer negócios à cidade do que com os camponeses vizinhos.

negociação, no mais íntimo da idiosincrasia política local. Mais adequadamente então Nantes figurará como centro estruturante da *Loire-Atlantique* — não obstante a hegemonia departamental oscilar entre coligações de esquerda e direita, enquanto são essencialmente equipas socialistas, em coligação com “verdes” e outras forças de esquerda, que estão há três décadas à frente da metrópole nantense — que como urbe dominadora a Oeste, condição à qual concorre de resto também Rennes. O ascendente de Nantes no Oeste francês, sublinhe-se, tem ainda assim vindo a intensificar-se, por mor do “efeito metrópole” que a cidade acentuou a nível regional nas últimas décadas. Os sucessivos investimentos infraestruturais, no sector industrial e em serviços públicos, canalizados pelo Estado e os grandes grupos industriais nos anos setenta, e desde os anos noventa através dum fluxo ininterrupto de projetos (urbanísticos, de transportes, ambientais, educativos e de ação social, culturais e artísticos) inscritos em estratégias urbanas a várias escalas, definidas e implantadas pela ação convergente de entidades e intervenientes locais, conduziram Nantes a um patamar de brilho e modernização territorial que a tornaram caso emblemático a diversos títulos.

O passado recente de Nantes caracteriza-se, por conseguinte, pelo ritmo acelerado da urbanização e posterior metropolização do espaço e tempos da vida coletiva, a acompanhar a substituição da matriz industrial da cidade (que no século XIX toma o lugar da condição mais comercial do século XVIII) pelas funções de terciário. Potenciadora de importantes mudanças nas formas de organização, representação e legitimação política — ligadas a um poder urbano conduzido pela “esquerda”, que via “District” e “Comunidade Urbana” (criada em 2001 para o lugar do “District”) estenderá o ascendente aos municípios da aglomeração, sob uma dupla condição institucional e tecnocrática —, esta terciarização contribui muito para aquilo que para muitos se tornou um efetivo organismo urbano “em sistema”, que encadeia de forma equilibrada e coerente as geografias (sociais, mentais, políticas) da cidade centro, periferias urbanas e áreas periurbano-rurais. Atestando nos últimos quarenta anos uma progressão demográfica superior à média francesa, fruto de atratividade quase sem paralelo no contexto nacional³⁴², Nantes vê a superfície urbana triplicar dos anos sessenta a meados dos anos noventa, fixando uma população impulsionada pela relevância crescente da urbe como

³⁴² De 1990 a 1999, enquanto o saldo migratório médio anual das cidades francesas de mais de 100000 habitantes era de 0,1%, em Nantes atingia os 0,47%, fazendo dela a aglomeração com a taxa de crescimento mais elevada em toda a França. (Cf. FNAU, *Atlas des aires urbaines*, Paris, 2001).

centro regional, em região ela própria (O Oeste francês) de elevada fertilidade, superior à média francesa no mesmo período.

QUADRO 1: Evolução e variação da população residente nos municípios da região de Nantes (1981-2011)

	1982	1990	1999	2006	2011	2014	Varição 1982-2014
Nantes	240.539	244.995	270.343	282.853	287.845	298.029	+ 57.490
Saint-Herblain	41.958	42.774	43.728	43.901	43.082	44.337	+2.379
Rezé	33.562	33.262	35.518	37.333	38.932	39.505	+5.943
Orvault	23.245	23.115	23.550	24.218	24.556	25.305	+2.060
Carquefou	9.664	12.877	15.369	17.898	18.022	18.893	+9.229
LaChapelle-sur-erdre	12.246	14.830	16.387	16.660	17.443	19.120	+6.874
Bouguenais	14.043	15.099	15.631	16.503	18.343	18.675	+4.632
Coueron	14.113	16.319	17.821	18.657	19.085	20.255	+6.142
Saint-Sébastien-sur-Loire	17.825	22.202	25.223	24.508	25.293	25.915	+8.090
Vertou	15.631	18.235	20.261	21.091	21.681	23.104	+7.473
Total	422.826	443.708	483.831	503.622	514.282	533.138	+110.312
Total NM	475.229	505.076	554.478	580.502 (2007)	609.198 (2013)	619.240	+144.011

Fonte: INSEE (Recenseamento à População 2009; R.P.2014)

Devido às funções comerciais e serviços, públicos e privados, que capta e desenvolve para o departamento e a região, Nantes acaba a polarizar fortemente os cerca de 620000 habitantes da atual área metropolitana — a metade deles residindo na cidade propriamente dita³⁴³ -, sendo que a urbe com maior expressão na grande *área urbana de Nantes*³⁴⁴, à parte

³⁴³ Dados de Janeiro 2014, do recenseamento nacional à população feito pelo INSEE, indicam para a metrópole 619 240 habitantes, que ganha mais de 6% de habitantes desde 2009 (37000 habitantes). Nesse período, a Loire-Atlantique era o quarto departamento com melhor progressão demográfica em França, por efeito conjugado do saldo migratório (responsável por 52% do aumento demográfico) e do saldo natural. Para a cidade de Nantes, o número de residentes era de 298 028, tendo chegado a ultrapassar os trezentos mil habitantes entre 2009 e 2014.

³⁴⁴ Na definição do INSEE, uma “área urbana” ou “grande área urbana” é um aglomerado de municípios contíguos, sem interrupção, constituído por um polo urbano com mais de 100000 empregos e municípios rurais ou unidades urbanas (de coroa periurbana) que têm pelo menos 40% da população residente a trabalhar no grande centro urbano ou nos concelhos atraídos para este centro.

a cidade centro, é Saint-Nazaire. Famosa pela construção de grandes navios de cruzeiro, que “herda” da vizinha e com ela partilha no seio do *Grand Port Maritime de Nantes Saint-Nazaire*, Saint-Nazaire tinha 69 350 habitantes em 2014, ajudando, com os 151 286 habitantes dos municípios da sua unidade urbana, a grande área urbana de Nantes a ultrapassar os 900000 residentes. Em papel crucial no paradigma metropolitano neste território — sua morfologia e temporalidades, sua construção institucional e coerência funcional — Saint-Nazaire irá, dum lado, “aceitar” a relativa soberania (política, organizacional) de Nantes sobre o espaço metropolitano, e as funções mais produtivo-industriais que nele lhe caberão, por contraponto a uma urbe nantense que cede a sua matriz operária e industrial às grandes amenidades residenciais e de terciário, culturais, educativas e da produção artística.

7.2. Contexto e genética sociopolítica

Se as cidades são, como propõem Max Weber e Georges Duby, grandes fenómenos de poder, são-no em simbiose com os elementos interligados da geografia e da história. Estes instituem determinadas coordenadas no território (do morfológico ao económico), que por detrás das opções culturais e ideológicas tornam as cidades conjuntos humanos carregados de identidade, realidades mentais e emocionais. Quando isso se consubstancia, com relativa durabilidade, no comportamento institucional, temos uma identidade sociopolítica. Nantes ilustra-o bem e revela uma forte, mas complexa, condição identitária. As referências utilizadas para a descrever remetem habitualmente para um conjunto heterogéneo de elementos — emprestados pela geografia, de um lado, a cultura e a economia, do outro, indissociáveis nos “retratos” da cidade *ligérienne* —, que embora fundidos na história daquela metrópole do Oeste de França lhe darão uma personalidade territorial controversa, carregada de contradições, a valer-lhe epítetos de “indeterminável” ou “inclassificável”.

Do ponto de vista histórico, Nantes é a capital da Bretanha independente — e não a cidade Rennes, sede oficial da Região da Bretanha. Cruzamento inter-regional, na confluência da Loire e do Erdre, a cinquenta quilómetros do mar, a Nantes foi travada a ligação administrativa à Bretanha pelo mapa regional dos anos sessenta. Sem relação evidente com a nova região dos *Pays de la Loire*, Nantes seria feita capital da mesma. A partir daí, a questão da matriz *bretã* de Nantes não mais deixou de ser evocada, ressurgindo periodicamente no espaço público pela ação dos defensores do “*rattachement*” à Bretanha — os quais

contrapõem a pertença histórica da cidade à identitária Bretanha à inserção artificial na tecnocrática região dos *Pays de la Loire*. Do que não restará dúvidas é de que

“se elaborou uma espécie de salada russa à volta de Nantes com os *Pays de la Loire*. A Vendéia, teoricamente virada para o Poitou, é inserida nos *Pays de la Loire*. Como os *Pays de la Loire*, a Sarthe e a Mayenne são departamentos muito mais administrados pela l'Île de France, ou pela Aquitânia. Fica-se então com uma espécie de identidade administrativa estranha, que tem grandes dificuldades para criar a sua real identidade”. (Entrevista pessoal a Alain Webber)

A questão não é apenas a dos laços idiossincráticos de Nantes com a Bretanha, que a história confirma. É a de saber em que medida Nantes pertence às três regiões vizinhas, ou a nenhuma, sendo que os laços com as áreas próximas não são particularmente fortes³⁴⁵. Cidade de “confluência, que reúne num caleidoscópio de identidades a condição bretã, angevina e poitevina”³⁴⁶, a sua analítica (identitária e política) passa, de facto, por um debate cuja aparente “bizantinice” não deve eludir uma matéria que extravasa a mera especificação da *personalidade territorial* nantense, reenviando para uma dimensão relacional que põe em jogo a própria idealização política e simbólica da metrópole, no seu papel no Oeste de França. Neste caso, sabe-se que Nantes sofrerá

“dificuldades para fazer reconhecer de forma definitiva a sua preeminência natural no Oeste da França. Entalada na armadura estreita e de geografia pouco coerente que constituem os *Pays de la Loire*, Nantes só muito lentamente tem vindo a impor com clareza a sua condição de capital regional. E em exercício delicado, sublinhe-se, já que tem de evitar ferir as suscetibilidades de Rennes e de Angers”. (Polo, 3/03/2000, *Les Echos*)

Rennes e Angers, sabe-se também, são urbes cujos ímpetus concorrenciais e competitivos face a Nantes, tida por “rival”, são manifestos, já que a uma Angers orgulhosa da antiga Universidade, sede de Tribunal de Relação (*Cour d'Appel*) e baluarte da cultura musical, que desde o final dos anos sessenta programa a reconversão industrial a partir de empresas como a Bull e a Thomsom, sucede, a Norte de Nantes, Rennes, centro universitário e terciário, onde brilham as funções de investigação científica e a indústria eletrónica, e que tradicionalmente vê em Nantes a base industrial da Bretanha e porto de escoamento dos respetivos produtos.

³⁴⁵ Como os trabalhos do geógrafo Jean Renard mostram.

³⁴⁶ Polo, 3/03/2000, *Les Echos*.

Da ancoragem nas terras do Oeste retira Nantes fama de bastião do conservadorismo. Dominada por valores católicos, congêntos à direita tradicional, tem no entanto como duas grandes referências autárquicas André Morice e Jean-Marc Ayrault, originários do centro-esquerda (Partido Radical, para Morice) e da esquerda (Partido Socialista, no caso de Ayrault), enquanto no plano regional o protagonismo, desde a criação dos *Pays de la Loire* (1972), pertence a Olivier Guichard³⁴⁷, primeiro, e em menor grau François Fillon, depois de 1995, figuras de importância regional e nacional, que mantiveram a região *Pays de la Loire* nas mãos de equipas gaullistas (com a exceção vinda das eleições regionais de 2004 e 2010, ganhas por coligações lideradas pelo PS). Já no caso do departamento da *Loire-Atlantique*, dado o peso eleitoral crescente da urbe nantense, há uma transição da hegemonia gaullista para a socialista.

Tal reflete bem um dos traços essenciais da geografia política francesa: regiões e mundo rural “à direita”, cidades à “esquerda”. Do ponto de vista regional, refira-se que os “notáveis” se encontram, diz Jean Renard, à frente dum espaço dominado pela mundividência das pequenas “sociedades camponesas do Oeste, pequenas coletividades autónomas marcadas pela ligação forte aos lugares, a fraca mobilidade das pessoas, a homogeneidade cultural, a coesão social, bem como pelo respeito e a aceitação de uma estrita hierarquia social, tudo cimentado à volta, e pela, paróquia, e as relações com a terra” (Renard, 1989: 49). Trata-se, além do mais, de terras que dão ao “notável” — figura reverencial, de elevado prestígio social, poder sobre a terra, reconhecidas honorabilidade e origem familiar — papel incontornável de intermediário com a sociedade civil, pondo-o “no âmago e no centro das intersecções da formação social regional” (*idem*).

Por conseguinte, não obstante o *interland* conservador e católico, a idiosincrasia política de Nantes passa muito pelo voto em Napoleão III, quando do golpe que lhe dá ao poder, em 1851, sendo que no fim do Segundo Império (1842-1870) a cidade é maioritariamente republicana. Ao mesmo tempo, cresce nela a fidelidade à tradição

³⁴⁷ Olivier Guichard, gaullista, foi Ministro da Educação do Governo de Chaban-Delmas (de 1969 a 1972), na presidência de Georges Pompidou, Ministro de Estado encarregue do Planeamento, Ordenamento do Território e Transportes, durante três meses no primeiro Governo de Raymond Barre (entre Março e Maio de 1974), Ministro da Justiça do mesmo Governo (1976-1977), sob a presidência de Giscard d’Estaing, e Deputado da Loire-Atlantique de 1967 a 1997. Presidente do Conseil Régional (Região) dos Pays de La Loire, de 1974 a 1998, é, ao lado de André Morice, a figura política mais prestigiada da política nantense. Designadamente, até François Fillon (este porém menos conotado com Nantes e mais com o departamento da Sarthe), e sobretudo Jean-Marc Ayrault, o político que mais marcou a cidade e a metrópole no último quarto de século. Fillon e Ayrault chegaram a Primeiros-ministros da França, nos mandatos de Nicolas Sarkozy e François Hollande.

socialista, inicialmente marxista. A partir dos anos sessenta do século XX, sob uma coligação eleitoral de “Terceira Força”, liderada por André Morice (presidente da Câmara de 1965 a 1977), a cidade ensaia a sua primeira grande arte do compromisso político — nas coligações ditas de “terceira força” encontramos centristas e radicais de esquerda, socialistas, gente da direita favoráveis à “Argélia francesa” e clericais independentes —, prolongada nos anos oitenta quando o projeto autárquico de Jean-Marc Ayrault funde, sob o beneplácito nacional de François Mitterrand, o sindicalismo cristão e os cristãos de esquerda, fixando-se como símbolo daquilo que Nantes nunca terá deixado de ser: lugar de articulação entre o conservadorismo do campo e o socialismo operário da “Baixa Loire”, de síntese negociada, não raro depois de tensão e violência, entre republicanos e legalistas, católicos e anticlericais maçónicos, burgueses e operários.

7.3. Uma urbe de conflitos

Da capacidade de violência atribuída tradicionalmente à urbe decorre o seu carácter bloqueado e tenso, ao longo do tempo, a que não são estranhas as greves de 1953, 1955 e 1957, nas quais morreriam dois operários³⁴⁸. Tais acontecimentos deram a Nantes imagem de radical e violenta, presa à desavença ideológica, a cada passo envolvida em atmosfera de luta de classes³⁴⁹. É por isso de alguma rudeza, na linha de um século XIX que nela agudiza as diferenças sociais e multiplica os confrontos de classe, a imagem clássica da vida social de Nantes. Sujeita porém a um poder burguês forte e exigente, que vinca sem concessão, na esfera política e cultural, as hierarquias sociais, Nantes guardará, até à atualidade, o tropismo dos referenciais de ordem e hierarquia, penhor da estabilidade das instituições e do comportamento público dos grupos e indivíduos, compagináveis, apesar da sua conflitual e efervescente trajetória, com a estrutura de valores historicamente preservada. Embora André Siegfried, o eminente politólogo, veja em Nantes uma “pequena ilha republicana num oceano de Antigo Regime” (Siegfried, 1964), é inegável que o intenso catolicismo, a divisão da cidade em paróquias (referência genérica da toponímia urbana, mais do que a dos “bairros”), a omnipresença dos párocos no quotidiano, a proximidade e influência de indivíduos como “Monsieur Villepelet”, famoso prelado da cidade, junto da burguesia e instâncias de decisão

³⁴⁸ Tal como os acontecimentos de Maio de 68 na fábrica de Bouguenais Sud-Aviation, ocupada no início do movimento nacional de protesto laboral.

³⁴⁹ Veja-se o belíssimo filme de Jacques Démy, *Une chambre en ville*, de 1982, passado numa Nantes em plena efervescência grevista.

política, até meados dos anos sessenta³⁵⁰, configuram um quadro sociológico dominado por axiomas burgueses e conservadores. Não só era comum “os edis locais se referirem ao bispado nas opções que tomavam sobre as grandes decisões políticas” (Frappart, 2001: 64), como, nas entrevistas de emprego, em várias empresas locais, se interrogavam os candidatos sobre a condição batismal ou matrimonial, aferindo assim a relação com a religião, e a Igreja Católica em particular.

Além da ligação da burguesia local, com suas famílias e redes, ao arcebispado católico, conservador e reacionário, enquanto matriz da vida política no século XX, a sociedade nantense, moldada pelos interesses do que alguns designam o “gotha” nantense — meio social de gente “ilustre”, salvaguardada por códigos de fechamento e lógicas de reprodução de “status” —, afigura-se, sobretudo até aos anos oitenta, muito caracterizada pelo imobilismo e uma certa melancolia depressiva. A esse pano de fundo, sem dúvida, os afrontamentos de classe e ideológicos, traduzidos em greves, manifestações, formas abertas de luta sindical — expostas em França como as mais radicais da luta operária no país, colando a Nantes imagem de urbe industrial e anarcossindicalista —, dão contraste, mostrando uma urbe que a cada passo expõe, exacerba e gere os seus conflitos estruturais. O que daí ressalta é que entre o vermelho dos trabalhadores e o azul da burguesia, a cultura do republicanismo, e mesmo anarco-sindicalismo, e o conservadorismo monárquico e católico, Nantes é fundamentalmente um mosaico de mundividências políticas. Perseverante sob o signo da heterogeneidade social, espelha um longo percurso de ajustamento e coexistência entre classes, grupos, redes, associações, cuja pertença ideológica não predispõe à partida a qualquer harmonia³⁵¹. Como postulam Breteau e Potiron, Nantes é a cidade dos antagonismos,

³⁵⁰ Mais especificamente 1966, quando Villepelet é substituído nas suas funções pelo bispo (Monsenhor) Vial, cuja imagem junto da direita local vai alterar a relação habitual, pela ligação deste pároco a grupos da ação católica operária e a contestação destes grupos às condições de trabalho em várias empresas da cidade. A ponto de Vial ficar conhecido nos meios patronais como “Vialdeck le Rouge”.

³⁵¹ Talvez por essa razão, desde os anos sessenta até à eleição do socialista Jean-Marc Ayrault para a presidência da Câmara Municipal, em 1989, não houve continuidade político-partidária à frente do município. O poder autárquico oscilou entre os eleitos do Partido Radical (André Morice, entre 1965 e 1977), PS (Alain Chénard, de 1977 a 1983), RPR (Michel Chauty, de 1983 a 1989), e novamente PS, com Jean-Marc Ayrault, presidente de 1989 a Maio de 2012, quando é nomeado Primeiro-Ministro do governo de François Hollande. Atualmente, depois de Patrick Rimbart, adjunto do Presidente Ayrault, ter assumido, em 2012, a presidência, na sequência da demissão de Ayrault para ocupar o lugar de Primeiro-ministro (antigo filiado do Partido Comunista Francês, Rimbart torna-se em 1978 membro do Partido Socialista), a ter a presidência da Câmara e da Comunidade Urbana, *Nantes Métropole*, é ocupada por Johanna Rolland, socialista, filha de professora e bancário sindicalista

“capaz de receber com igual pompa, em Outubro e depois em Novembro de 1984, uma manifestação laica e um ajuntamento confessional. Caldeirão do ensino católico — vide do integrismo —, é também filha primogénita dos estaleiros navais, da metalurgia e das revoltas operárias. Nantes, vermelha e branca, onde as convicções se exprimem vigorosa e contraditoriamente, para que a vida se desenrole de forma subterrânea, numa espécie de pudor que a província toma facilmente por orgulho” (Breteau e Potiron, 1986: 8).

Nesse sentido, a noção de insularidade político-cultural, isto é, de comunidade centrada e organizada nos seus próprios códigos e valores, a quem a proximidade ao litoral reforça a percepção de afastamento dos centros nacionais — a pouco mais de duas horas de Paris (por TGV), Nantes ter-se-á mantido, não obstante, afastada das instâncias decisórias do país, pelos quais nutrirá fundas desconfianças —, terá funcionado nela como catalisador, explicando parte do percurso bem-sucedido de Metrópole nas duas últimas décadas³⁵². Sob os elementos de apatia, indecisão, fechamento, a suscitarem explicações pela indefinida posição geográfica, Nantes estará ao invés focada nas suas problemáticas próprias (como foram, acima de todas, as relativas à vida portuária), sendo uma “potente, mas discreta cidade comerciante”, que ocupa “um lugar à parte no imaginário do Hexágono, como a maioria dos portos. A cidade é mais povoada que Bordéus ou Estrasburgo, mas não tem o brilho de uma verdadeira grande cidade. A culpa é sem dúvida da indecisa situação geográfica... da sua arquitetura hesitante... e da história”³⁵³, que a conduzirão a uma postura de fidelidade “a si própria e solitária. Pensamos que ela é marítima e terrena, quando na realidade é insular”³⁵⁴.

Nos anos oitenta, tudo isso parecia atingir o paroxismo, revolvendo de entranhas algo recalçadas uma relação finalmente frustrada com a geografia económica e política, que agudizava em Nantes

“o complexo das metrópoles em perda. Era no século XVIII o maior porto de França e, em muitos domínios, a cidade mais importante de França a seguir a Paris, simultaneamente porta oceânica a dar para a América e desembocadura do rio royal a ligá-la por embarcações ao coração da Auvergne. Depois do desaparecimento dos navios transatlânticos, já não é sequer um ponto de passagem. Para muitos franceses e os estrangeiros,

nantenses, adjunta de Ayrault e Rimbart que aos 35 anos, depois de vencer as eleições municipais de 2014, se torna a mais jovem presidente de uma metrópole francesa e da rede europeia Eurocidades.

³⁵² É o que nos diz Luneau, quando compara o percurso de Nantes com o verificado nas cidades da costa Oeste dos Estados Unidos: “Eu defendo que estamos, exatamente, como nos Estados Unidos quando São Francisco e Los Angeles se terão dito: ‘estamos longe do mundo, estamos longe de tudo’. E hoje são vistos como um Eldorado... as zonas litorais são as zonas mais abençoadas pelos deuses” (Entrevista pessoal).

³⁵³ Houdart (et al.), *Le Point*, 10/01/2003, p. 49.

³⁵⁴ Pudlowski, *Le Point*, 14/01/1995.

Nantes é em meados dos anos oitenta uma cidade que apenas lembra o passado (o édito dado em 1598 por Henrique IV nesta cidade pondo fim às guerras de religião, revogado ulteriormente por Luís XIV), um ponto no mapa entre La Rochelle e Saint-Malo. Uma cidade onde não se passa nada” (Bigey, 1993: 174).

Configurando um meio social ainda muito “controlado” pelas sensibilidades católicas e o patronato cristão, gestor do poderoso ensino privado (as escolas privadas são fundamentais para a formação da classe dirigente da cidade, constituindo, como definia Wright Mills, um quadro de produção, seleção e socialização de elites), mas com forte presença das Juventudes Operárias Católicas e do sindicalismo cristão, reunidos em grupos, núcleos e associações cujo militantismo muito penetraria nos partidos de esquerda, Nantes irá ter, a partir do final dos anos setenta, no Partido Socialista — que deve às sensibilidades católicas as suas bases mais ativas, malgrado a hostilidade e divisionismo que a proximidade aos católicos causou nas outras forças de esquerda³⁵⁵ — um elemento decisivo de “transição” para aquilo que, à semelhança do ocorrido em outras grandes cidades do Oeste bretão, vários autores designam como a “homogeneização” da cultura política urbana, instalada nos anos noventa. Fruto da aproximação pragmática entre católicos/burgueses e operários socialistas de fidelidade cristã, na linha localmente sufragada do que podemos chamar “catolicismo compósito”, tal “homogeneização” não anula, por exemplo, as diferenças de condição social no território, como se comprova na geografia eleitoral: o voto à esquerda vem da periferia urbana (depois metropolitana), ao longo do estuário da Loire, no eixo constituído pelos municípios contíguos à antiga zona dos estaleiros navais (de Doulon a Chantenay), e zona circundante à cidade, a Sul, com epicentro em Rezé, ou em Saint-Herblain, a Oeste. Mas as alianças ideológicas e partidárias em que assenta, promovidas pelas sensibilidades católicas, assinalam, acompanham e reforçam, ao nível da cultura política, o esgotamento de parte fundamental da história económica e social nantense, que é o desaparecimento, a partir dos anos setenta, do importante esteio socioeconómico constituído pela indústria naval e metalúrgica. Desde aí, esse cataclísmico desmantelamento da indústria naval e metalúrgica, as mudanças económicas tornaram “as coisas mais compósitas”³⁵⁶. Enquanto a burguesia conhece forte redução da influência política (nos seus moldes tradicionais), a nova geração

³⁵⁵ Com os elementos franco-maçónicos e o movimento sindical mais anarco sindicalista a manifestar feroz oposição.

³⁵⁶ Retirado de entrevista pessoal a Alain Besson.

de dirigentes, à direita e sobretudo à esquerda, modifica fortemente o tecido político-partidário da cidade.

7.4. Narrativas políticas “nantenses”: um xadrez político complexo

Sob a tensão conflitual, nunca plenamente erradicada, da base socio-histórica, opera, como dissemos, a convergência entre o catolicismo de esquerda e os movimentos laicos (com destaque no setor da educação). Acoplado aos valores do Oeste de França — ilustrados pelos imperativos da solidariedade e o mutualismo³⁵⁷ —, o pragmatismo das obrigações e procedimentos (de consulta, coordenação, coprodução, coresponsabilização) inerentes aos projetos (de transportes, urbanismo, ação social, cultura) que recaem sobre a metrópole a partir dos anos oitenta (no quadro do *Tramway*, desde logo)³⁵⁸, pautam a gradual integração, no plano funcional como cultural, das diferenças de filiação político-ideológica, ao ponto destas passarem a ser percebidas como pouco problemáticas. A simples divisão binária da cultura política nantense — entre direita conservadora e esquerda progressista — deixa de espelhar o estado de coisas, à medida que os dois campos se recompõem, forçados por imperativos práticos de abertura à inovação e mudança³⁵⁹. Isso torna mais difícil definir as posturas relacionais, na política e sociedade, a partir das diferenças estruturais herdadas.

O passado recente, se não apaga o legado das lutas sociais e sindicais, fornece uma áurea de território de energias que se neutralizam, de tensões potencialmente negativas que acabam por se converter em fator positivo (Régent, 1999). Desde aí, sob a injunção de políticas urbanas orientadas por escolhas amplas de transformação urbanística e coesão social — com gênese no setor dos transportes públicos, elemento estruturante e contexto preparatório do modelo institucional metropolitano, mas extensíveis aos domínios da educação, cultura e ambiente —, o quadro metropolitano de Nantes/Saint-Nazaire tornou-se um dos mais importantes referenciais de modernidade urbana do hexágono e da Europa. Sem dúvida, tal não acontece exclusivamente em função de transformações de natureza interna.

³⁵⁷ Uma das chaves explicativas mais presentes e recorrentes nas entrevistas e na recolha documental que realizamos para a nossa pesquisa.

³⁵⁸ Como mostra a entrevista a Alain Webber, cuja função era a de liderar a missão de “concertação” do projeto na SEMITAM (sociedade de “economia mista” responsável pela execução do projeto e pela proposta das novas linhas).

³⁵⁹ Sobre a cidade, diz-nos em entrevista Alain Besson, “não é fácil de caracterizar porque é efetivamente compósita... esta cidade é muito complexa e eu não a sei definir”.

Reporta antes a uma sucessão de injunções político-administrativas nacionais, de propostas e diplomas ministeriais associados a um caminho longo de ordenamento territorial e busca de equilíbrios espaciais, que cidades como Nantes souberam aproveitar. Estas evoluções têm lógicas e temporalidades relativamente independentes, mas a sua composição em determinando contexto urbano pode conferir à vida sociopolítica desse contexto carácter singular. Falamos, entre outras, da decisão das “metrópoles de equilíbrio”, da integração (e “sacralização”) dos notáveis locais dentro do sistema político-institucional, das alternativas de “esquerda” ao modelo do “tout automobile”, preconizado pelo Presidente Georges Pompidou, na sequência da vaga socialista, a nível nacional, do início dos anos oitenta, do intervencionismo público (estatal) ao abrigo da “politique de la ville”, da ideia de “Republique des Territoires” e dos vários pacotes legislativos endossados à cooperação supra-municipal, já assinalados no capítulo anterior. A partir desta base, de sucessivas etapas de descentralização e modernização territorial, o que Nantes demonstrou foi a criação de condições internas favoráveis ao respetivo aproveitamento, evitando, como noutros casos aconteceu, a dispersão dos atores e das medidas decorrentes de cada uma dessas evoluções por orientações, setores ou linhas de atuação desgarrados. Esse evitamento do escolho maior da ação pública territorial em França (a fragmentação inerente a uma administração em “mil-folhas”, já apelidada de barroca, tantos são os níveis de decisão e intervenção entrecruzados), Nantes fê-lo através dum modelo de crescimento e desenvolvimento da economia e sociedade metropolitanas assente na mobilização de redes internas (públicas, privadas e associativas, afeiçoadas aos objetivos da integração supra-municipal e do continuum rural/urbano, da mobilidade e transportes, da renovação cultural, da proteção ambiental, da viragem para a Europa e da competição internacional, entre outros leitmotivos do novo discurso sobre “a cidade”), articuladas com as expectativas dos grupos sociais, produzindo efeitos de estabilidade política e de legitimidade das lideranças e das equipas dirigentes em geral. Naquilo que acabou por esboçar um grande espaço de identificação emocional, negou-se desde cedo a ideia de que a realidade tecnocrática das políticas podia absorver o campo autónomo da *politics* (a política como acção conflitual, de alianças de poder e de busca de consensos fundamentais entre valores e interesses heterogéneos), enquanto se testemunhava que as decisões e as personalidades institucionais podiam alimentar-se da memória coletiva, na maneira como as instituições urbanas/metropolitanas e seus representantes concetualizam os problemas que enfrentam. Quer dizer, a política nantense

das últimas décadas compatibiliza o papel da experiência histórica local com a formação das políticas urbanas, numa altura, curiosamente, em que a cidade e a metrópole se tornam palco de novas experiências de intervenção territorial, alinhadas pelos repertórios de ação trazidos pelas temáticas ambientais e de solidariedade urbana, da mobilidade e da noção de “projeto”, da cultura e desenvolvimento sustentável, configuradores da nova acção local “legítima”, que exige dos atores tradicionais do poder reconversão na forma de se apropriarem dos respectivos papéis.

Embora Nantes nunca tivesse tido “*un grand homme politique*”³⁶⁰, o presidente de câmara com o mandato mais prolongado do período pós-guerra era André Morice, cuja estratégia passava por “*concocter des alliances attrape-tout*” (nas palavras de Olivier Guichard).³⁶¹ Em bom rigor, o trajeto de André Morice não o situa dentro de um campo claro. Para além da presidência nantense, era empreiteiro de obras públicas, resistente acusado de ter colaborado economicamente com a ocupação nazi, deputado radical depois da guerra, defensor da Argélia francesa, fundador do Centre Républicain, em 1956, e finalmente senador da *Gauche Démocratique de Loire-Atlantique*. Num livro escrito pelo historiador Franck Liaigre, “*L'Etrange ascension d'un maire de Nantes*”, as descrições dele indicam os elementos aparentemente contraditórios da sua identidade, que também refletem os da própria cidade de Nantes: “*jeune notable au passé controversé*”, “*énigme*”, “*homme de réseaux*” e “*radical-socialiste*”³⁶². Nessa linha, entre 1965 e 1977 André Morice é presidente da câmara e tece ligações que vão da extrema-direita até ao *SFIO*, integrando ao mesmo tempo católicos, laicos e independentes. Isso representará um importante precedente para o período pós-89, com a acomodação de ideologias e prioridades distintas na política municipal, protagonizada por Ayrault. De facto, consciente desse tipo de necessidade, Ayrault apela a um espectro largo de eleitores, evitando símbolos do Partido Socialista nos objetos de campanha e descrevendo o seu socialismo com extrema prudência. O que se tratava era de, em estilo federador, promover o desenvolvimento dum espaço político próprio, integrando as várias culturas políticas nantenses.

³⁶⁰ Luneau, cit. em Leclercq, *L'Express*, 17/3/94.

³⁶¹ Citado em Leclercq, *L'Express*, 17/03/1994.

³⁶² Liaigre, Franck 2002, cit. em <http://www.amazon.fr/Etrange-ascension-maire-Nantes-collaboration/dp/2708236075>, consultado 14.12.06

Certamente, nada se fez de forma isolada, na vigência autónoma de qualquer propulsão político-ideológica. Em termos gerais, aquilo que podemos definir como o modelo de “sucesso” urbano/metropolitano de Nantes é tributário de políticas públicas, projetos e intervenções com várias temporalidades, de lógicas diferentes (e até contraditórias), que um conjunto de instrumentos e dispositivos urbanísticos vai procurar acompanhar, dando-lhes coerência global. Se o ano de 1977 pode ser situado na origem da mutação copernicana da urbe, de ampla magnitude sociológica e política, é-o não só porque a união de esquerda, liderada por Alain Chénard, ganha uma Câmara tradicionalmente à direita³⁶³, mas porque a Câmara de Comércio e Indústria conhece os primeiros tempos sob a presidência de Jean-Joseph Régent — eleito líder dessa importante associação económica em 1976. Vindo de fora da cidade (do Croisic), pouco embrenhado na burguesia local, Régent estará na base da rede social mais ativa em termos de reflexão, aconselhamento e participação na transformação da metrópole a partir do final dos anos oitenta: o Instituto Kervégan. De grupo informal a expressão máxima da sociedade civil nantense, o Instituto Kervégan e o seu líder encontrar-se-ão na primeira linha de proximidade ao poder socialista estabelecido no município a partir de 1989.

Por outro lado, o ano de 1977 e a viragem das eleições autárquicas conduzirá à criação, gradual, de um efeito de “atmosfera” (discursivamente, antes de mais), onde novos tópicos de ação política entram em força, estruturando o espaço público. Falamos, essencialmente, de elementos de “narrativa” socioideológica que não estão sob a alçada da coerência partidária, na medida em que um dos traços salientes da cultura política nantense das últimas décadas é a reivindicação da “despolitização” do espaço da decisão pública, municipal ou metropolitana, no sentido da emancipação face às clivagens político-partidárias. Nas caracterizações das equipas municipais, o que se destaca, antes de mais, é o nome do líder e a sua trajetória numa determinada dinâmica sociológica local.

Adicionalmente, a conquista da notoriedade política, nos seus contornos de liderança, tem a ver com a forma como cada dirigente se mostra capaz de coadunar um conjunto, progressivamente sedimentado, de regras de ação colectiva que dois grandes processos instauram. São eles o do Tramway, grande mapeador da visão supramunicipal da vida urbana, e o planeamento urbano intermunicipal, política pública estruturante no âmbito da ação

³⁶³ Até então sob a liderança do carismático André Morice.

coletiva supramunicipal (pelo *District*, primeiro, e a *Comunidade Urbana* depois), que ganha consistência e prerrogativas crescentes a partir de 2001. Em qualquer destes casos se vê a importância do trabalho em interação de diferentes culturas profissionais — que dotadas das suas próprias regras as adaptam aos requisitos de cada projeto e seus interlocutores, ou partes interessadas, nomeadamente os líderes municipais — e das regras estabilizadas de comportamento político, capazes de tornar “previsíveis” os atores do poder uns aos outros, e definidas, acima de tudo, pela busca de consensos acima de clivagens ideológicas ou municipais. Como vários analistas notaram, para toda a França e de sobremaneira para Nantes, lá onde o município incarna as velhas lógicas de oposição partidária e pessoal, o quadro intermunicipal e suas intervenções (especialmente as ligadas ao urbanismo) representam a formação de acordos, a troca “territorializada” de recursos políticos e institucionais, de forma necessariamente operacional e estabilizada.

Sem dúvida, estamos perante um mundo técnico-político que produz camadas sucessivas de intervenientes no tecido urbano. Nele os autarcas nunca deixam de ser personagens de primeira ordem, antes de mais porque as instituições de governo metropolitano necessitam da adesão voluntária dos municípios. Mas a ligar tudo isso há regras de consolidação, ou de continuidade, impostas ou segregadas em conjunto, rotinas que possibilitam às chefias políticas (especialmente aquelas à frente dos municípios) ganhos de legitimação, e às atuações técnicas e profissionais, no seu funcionamento de bastidores, de suporte e retaguarda aos projetos, a incorporação das necessidades políticas e sociais, tal como a vida pública e as instituições as traduzem. Sem a autoridade do *maire* ser posta em causa, no estatuto de interlocutor privilegiado das instâncias supramunicipais, dum lado, e dos munícipes, do outro, a lógica que se lhe vai impor é a de membro de uma “federação de presidentes”. A qual, não obstante liderada (tacitamente) pelo presidente de Nantes, cria uma dinâmica de grupo que contribui para disciplinar comportamentos e uniformizar referências.

Donde, depois do interregno incarnado por Michel Chauty, *maire* RPR³⁶⁴ de 1983 a 1989³⁶⁵, o socialista Jean-Marc Ayrault³⁶⁶ — o “pacificador”, ou “conciliador”, como muitos se lhe referem — torna-se presidente da Câmara de Nantes. Com ele virá a constituição de uma importante rede de suporte técnico e político, com presença nos vários setores das políticas públicas e do mundo social, que fará de Ayrault figura de proa do sistema político da metrópole durante mais de duas décadas. Num pano de fundo dominado pelos fortes elementos de diferenciação ideológica, social e política, mas também económica e territorial (a forte clivagem centro-periferia no espaço metropolitano), irão insinuar-se, ao nível do discurso municipal (primeiro) e da pragmática dos atores (seguidamente), formatos diversos de compromisso. Vão estes do mundo sociocultural — com a tradição católica de esquerda a facilitar diálogos à direita, tal como preconizou, desde o início do mandato, Jean-Marc Ayrault — até à legitimação da “política participativa”, com epicentro no “universo” Kervégan e a imbricação, mais lata, da “sociedade civil” na vertente institucional da política. Aqui destacam-se os trabalhos do Instituto Kervégan e a multiparticipada concertação socioideológica que os seus debates e temáticas promoviam. Dando azo a consensos fundamentais quanto às escolhas coletivas para a cidade, criou-se, a partir do Instituto, uma plataforma e um estilo de liderança muito próprios, que o seu mentor, Jean-Joseph Régent, tornou imprescindível para as necessidades de legitimação das mutações mais relevantes na cidade.

Nesse plano, se as instâncias políticas representavam, no espaço público e esferas negociais, as opções associadas à transformação socioeconómica e urbanística, e as estruturas técnicas as operacionalizavam no terreno — na incensada articulação entre decisores políticos e chefes de projeto —, Nantes prolongava a velha tradição de consulta e inscrição social das opções políticas. Fazia-o, todavia, já não tanto por via informalidade de classe ou elite social (que, ainda assim, permanece relevante, a ajustar o “íntimo” ou o “pessoal” dos atores através de relações influência que só certo grau de confidencialidade e cumplicidade permitem), mas sobretudo pela proximidade institucional da decisão política à “Conferência Consultiva da Aglomeração”, e depois ao “Conselho Económico e Social”,

³⁶⁴ Rassemblement pour la République. Trata-se de um antigo partido político francês, posicionado à direita e que se reivindicava do gaullismo.

³⁶⁵ Após sê-lo durante três mandatos na cidade vizinha de Saint-Herblain, que viu nessa altura a população passar de cerca de 10000 habitantes a 40000.

³⁶⁶ Curiosamente, tal como o seu antecessor, vindo da presidência da Câmara de Saint-Herblain.

entregues pelo presidente Ayrault a Jean-Joseph Régent. Desse enquadramento de “governança” (onde o Instituto Kérvegan e o Conselho Económico e Social, ligados à “sociedade civil”, são acompanhados pelo *District* e sua sucessora *Communauté Urbaine*, enquanto instituições político-administrativas) sairá a reflexão que, em boa parte das situações, conduzirá aos dispositivos, mais programáticos e enquadradores, dos projetos e “esquemas” de desenvolvimento, enquanto grandes plataformas de institucionalização e articulação negociada das diferenças e interesses presentes na metrópole. Em todas estas instâncias ou “momentos” há a conjugação de orientações e determinantes técnicas com necessidades sociais e políticas, que sucessivas redes especialistas, figuras políticas, dirigentes da economia, autarquias e outras entidades de direito público, privado ou associativo, materializam.

A presidir a esta engenharia da negociação urbana estão três formas de liderança. A propriamente política, incarnada pelo presidente da autarquia, Jean-Marc Ayrault; a social, representada por Jean Joseph Régent, figura respeitada da direita nantense, líder da Câmara de Comércio e Indústria e fundador, em 1977, do *Institut Kervégan*, grupo de reflexão com personalidades de todos os quadrantes profissionais, culturais e ideológicos, e depois presidente do Conselho de Desenvolvimento (Conseil de Développement) de *Nantes Métropole*, protagonista dos mais prestigiados da cidade nos finais do século XX; e a tecnocrática, simbolizada por Jacques Floch, o socialista presidente da Câmara de Rezé que liderou a poderosa AURAN (Agence d’Urbanisme de la Région Nantaise) até 2015, e assumiu, em 2010, na sequência da morte de Jean Joseph Régent, a liderança do Institut Kervégan, bem como por Laurent Théry, um dos grandes mentores da cultura de “projeto” na base do funcionamento “relacional” da metrópole nos últimos vinte anos.

Sobre o modelo de “cultura” que sedimenta estas vertentes e personalidades, nomeadamente a forma como cada regra, procedimento, documento, projeto ou política, por mais técnico que se afigurasse, tinha de ser “adaptável”, para integrar as necessidades de diferentes espaços ou populações, as exigências de diferentes atores, as necessidades das empresas, reenviando para a noção de um universo urbano que devia evoluir como uma totalidade, as palavras de Laurent Théry, respeitantes à maneira como os projetos eram encarados, são expressivas : “Em cada circunstância, tínhamos de trabalhar por conta de outros, mas nós, o que tínhamos era de assegurar a linha vermelha do projeto. E alertar, refletir, porque qualquer projeto tem de evoluir, qualquer projeto tem de se transformar, e

nada se pode fazer como tínhamos imaginado à partida, mas se não se controla as evoluções desnatura-se os projetos. [...] Ao mesmo tempo, era preciso refletir na cidade na sua globalidade. Isto quer dizer transversalizar o que tem a ver com o social, o económico, o urbano, e que é preciso sobretudo gerir todas as interfaces, todas as articulações e fazer com que a cidade não fosse apenas um suporte, lugar físico de receção das políticas, mas que se tornasse sujeito do seu desenvolvimento. Portanto, é através disto que refletimos sobre aquilo a que chamámos um plano de referência, o projeto global de desenvolvimento [...] E foi quando adotámos este procedimento e que o projeto global de desenvolvimento existiu que criámos a delegação de desenvolvimento para o executar [...] Deste projeto de desenvolvimento, eu penso que, em si é sempre parecido, não é o conteúdo que ele propõe que é essencial, é o movimento que ele vai criar [...] Quando uma cidade tem um projeto, quando um território tem um projeto, este território ganha atratividade para as empresas. E quando encontramos empresários, a maior parte do tempo aquilo que lhes interessa é menos as ajudas financeiras que a evolução do tecido onde eles vivem, mas quando somos capazes de lhes mostrar, provar, que este tecido está em movimento, que ele tem um projeto, que ele vai a algum lado, é qualquer coisa de muito importante para o desenvolvimento de uma empresa”.³⁶⁷

7.5. Metamorfose da cidade com múltiplas faces: a prevalência do local

Um dos aspetos mais expressivos da história de Nantes no século XX é a entrada do exército nazi na cidade, subsequente ao famoso “apelo do 18 de Junho”³⁶⁸ de 1940. Entre bombardeamentos, fuzilamentos e deportações contabilizar-se-á mais de 2000 mortos e 8000 prisioneiros, a adicionar à destruição de boa parte do habitat urbano e a quase totalidade das gruas e armazéns do porto de Nantes. Renascida do violento traumatismo, a cidade procede no pós-guerra a um primeiro grande projeto de reconstrução. O qual, embora de efeitos duradouros, constitui o primeiro esboço de concertação intermunicipal entre Nantes e os municípios vizinhos, movidos pelo interesse comum na recuperação e amplificação da atividade portuária.

³⁶⁷ Cit. por Devisme (et all.), (2009 : 33).

³⁶⁸ Pronunciado em Londres, na rádio da BBC, a 18 de Junho de 1940, o “apelo do 18 de Junho” é a parte mais famosa do discurso do General De Gaulle, que incita os franceses a combater o Terceiro Reich e a engrossar as fileiras da resistência.

Do ordenamento à construção da Metrópole

É, todavia, só no final dos anos sessenta (1967), sob a forte pressão demográfica, que surge a primeira associação de cooperação intermunicipal (ACRN, *Association Communautaire de La Région Nantaise*), destinada a suprir as lacunas de concertação e as divergências de reflexão e atuação conjunta das figuras municipais da aglomeração. Agrupados em Sindicato intermunicipal, 36 municípios integram a ACRN. Na sua maioria, vão participar das opções que o Estado — primeiro real impulsionador de noções e projetos federadores neste território — avançará, com intervenções nas áreas do urbanismo, vias de comunicação, equipamentos e serviços. Pensados para estruturar um quadro metropolitano escolhido, sob indicação do nantense Olivier Guichard (delegado principal na DATAR)³⁶⁹, para “Metrópole de Equilíbrio”³⁷⁰, estes projetos decorrem do trabalho da *OREAM Nantes Saint-Nazaire*³⁷¹. Basicamente, definem as grandes linhas do *Esquema Diretor de Ordenamento da Área Metropolitana Nantes-Saint-Nazaire* (SDAAM), que em 1970 estabelece para toda a Baixa Loire um projeto metropolitano assente na estruturação industrial e portuária, e desenha logo a liderança de Nantes neste grande espaço, ao arrepio do desejado pelas forças político-económicas de Saint-Nazaire.

³⁶⁹ *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, criada em 1963 para estar à frente do planeamento e ordenamento territorial, bem como do desenvolvimento regional em França.

³⁷⁰ A política das “metrópoles de equilíbrio” (de 1964) deve-se à vontade estatal de equilibrar o território francês com cidades ou polos urbanos regionais em condições de atrair e fixar população e mão-de-obra, que de outro modo continuariam a demandar Paris, acentuando o desequilíbrio estrutural da França em termos de desenvolvimento económico e urbano — o proverbial “Paris e o deserto francês”, do geógrafo Jean-Pierre Gravier. Oito “metrópoles de equilíbrio” foram designadas. Nantes (com Saint-Nazaire), pelo expoente industrial e demográfico, seria a escolhida na região Oeste para grande metrópole regional, opção muito mal recebida por Rennes e Angers. O estatuto de “metrópole de equilíbrio” — destinado a fazer dela capital da Bretanha e ajudar a contrabalançar, no jogo de forças compensadoras que as metrópoles de equilíbrio deviam produzir no Hexágono, o peso centralizador de Paris — tornava a cidade parceiro privilegiado do Estado, alvo preferencial das grandes políticas públicas de planeamento e ordenamento do território, nomeadamente em termos dos investimentos industriais, na rede viária e transportes, bem como nos serviços públicos mais importantes. De referir que muita da inspiração e exemplos escolhidos para fundamentar a política das “metrópoles de equilíbrio” e o desenvolvimento regional delas esperado vinham da Europa, designadamente da Alemanha e Itália. A partir de 1974, praticamente acabaria o “fôlego” da política das “metrópoles de equilíbrio”, sob efeito da decadência do modelo centralizado e estatal de ordenamento do território.

³⁷¹ Para cada “Metrópole de Equilíbrio” é criada uma “Organisation d'Études et d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine”. A de Nantes Saint-Nazaire vai essencialmente dedicar-se às opções de estruturação do espaço urbano e do estuário comum às duas cidades.

A constituição do par metropolitano Nantes-Saint-Nazaire deve-se, por conseguinte, ao voluntarismo estatal, que começa em 1965 por erguer o *Port Autonome de Nantes-Saint-Nazaire*, juntando pioneiramente o nome destas cidades. A ambas concede, em património territorial comum, o domínio público marítimo, agregador das atividades portuárias de estuário das duas cidades, geridas até então pelas Câmaras de Comércio respetivas. Tal ação, planificadora e vertical, do Estado prossegue com os compromissos decorrentes da escolha de Nantes para “Metrópole de Equilíbrio”, aos quais se associarão decisões ligadas à política de descentralização industrial seguida no plano nacional. O Estado desloca então para Nantes um comissário para a industrialização (do Oeste Atlântico), via DATAR, e fá-lo trabalhar com representantes da sociedade civil local e regional em investimentos inseridos nos grandes projetos nacionais de energia, armamento, telecomunicações, aos quais concede vários tipos de fundos e benefícios fiscais, nomeadamente se referidos a intervenções de ordenamento do território e urbanismo, desenvolvimento económico e social. Um dos investimentos mais frutuoso será o do terminal de Metano instalado perto de Saint-Nazaire, o qual prontamente clarifica o projeto industrial concebido para a região e o estatuto desta cidade no respetivo contexto, mas encontramos muitos outros investimentos, apoiados pelo Estado, de grupos industriais na área da petroquímica e química industrial, refinação e centrais térmicas, ao lado de reconversões e modernizações do sector mecânico, agroalimentar, assim como nos sectores rodoviário e do turismo, educação e pesquisa científica, cultura e desporto.

Sob a batuta do Estado, começa pois a esboçar-se uma configuração metropolitana a que virá juntar-se, mais ou menos silenciosamente³⁷², um conjunto de visões do mundo conotadas com a emergente classe média — ligada ao ensino, investigação universitária, serviços públicos avançados, e à política, sobretudo nos partidos “à esquerda”. Tendo por base o sector dos transportes (a estrutura ferroviária e a rede rodoviária) e projetos de alojamento e habitat, aparecerá seguidamente o *Esquema Diretor de Ordenamento e Urbanismo* (SDAU, 1973). Emanado das orientações estratégicas do SDAAM, conjuga-se com os investimentos nas infraestruturas terrestres e portuárias com que o Estado se havia comprometido nos acordos das “metrópoles de equilíbrio”.

Esta implicação dos mais altos departamentos e institutos públicos no território metropolitano, a pretexto das opções estratégicas nacionais, ilustra a apropriação pelo

³⁷² Porque em 1974 há uma manifestação de cerca de 70000 pessoas em Nantes a favor do desenvolvimento económico da Baixa Loire.

Estado da organização económica e territorial em França, na esteira das nacionalizações e planos de reconstrução centralizados dos anos cinquenta. Grande modernizador da sociedade e do ordenamento do território, subvencionador dos equipamentos setoriais e gestor da vida socioeconómica, o Estado, com as suas administrações especializadas e de elevada capacidade técnica, desconcentradas e enraizadas nos vários espaços, tem nesta altura forte proeminência face a atores locais com escassas capacidades de mobilização, fracas capacidades técnicas, pouca flexibilidade organizacional (nomeadamente em Nantes), o que o leva a definir e impor desde os princípios urbanísticos subjacentes aos esquemas de ordenamento e desenvolvimento das aglomerações até às leis de ocupação do solo, regulamentos das densidades urbanas e espaços verdes, etc. Ainda assim, não obstante os municípios nantenses se mostrarem incapazes de consensualizar a criação de qualquer “Comunidade Urbana” (como o faziam já outras cidades francesas), e ser o aparelho de Estado quem, de forma hierárquica e planificadora (através da DATAR, mas também do “Grand Corps” das *Ponts et Chaussées*³⁷³), estabelece as linhas de aproximação intermunicipal e metropolitana, nos anos setenta sucedem-se os “sindicatos intermunicipais de vocação única” (SIVU), fruto da adesão voluntária dos municípios³⁷⁴ e lugar por excelência de aprendizagem e interiorização de hábitos de cooperação e coordenação intermunicipal, sobejamente reclamados pelas diversas áreas e necessidades das políticas locais.

Esta estrutura sindical, que conduz à primeira apreensão das valias de uma cultura supramunicipal de “trabalho em conjunto”, será disseminada e incensada mais tarde, como dissemos, nos anos noventa, enquanto marca de água da alegada *démocratie à la nantaise* — “democracia à moda de Nantes”³⁷⁵ —, referência genérica de cultura e comportamento

³⁷³ Associados ao Ministério do Equipamento (criado em 1966, através da agregação dos ministérios dos Trabalhos Públicos e do Alojamento e Construção), os engenheiros *das Ponts et Chaussées* fixavam nas cidades francesas, depois de o fazerem para as vias de comunicação dos espaços rurais, os grandes princípios e regras do urbanismo e transportes, quer dizer, o planeamento urbano propriamente dito, de forma uniforme para todas as cidades, sem intervenção modeladora das forças políticas, económicas ou institucionais locais. É da liderança das *Ponts et Chaussées* que vem a apologia da cidade como espaço aberto e submisso ao automóvel, em ordem à qual se deveria construir nas cidades autoestradas, vias rápidas, penetrantes, radiais ou circulares, internas e externas, pontes, viadutos, túneis, cruzamentos desnivelados e difusores de tráfego, parques de estacionamento subterrâneos e exteriores, numa exaltação febril do alcatrão e do betão que sacrifica completamente o transporte público, nomeadamente Tramways ou metros de superfície, no altar do modelo urbano e rodoviário americano.

³⁷⁴ Entre 1967 e o final dos anos oitenta são criados quase meia centena de SIVU.

³⁷⁵ Uma certa produção discursiva e analítica, de atores e observadores da política nantense, enfatizará o mimetismo do comportamento dos agentes locais (urbanos e metropolitanos) com o modelo de jogo *à la nantaise*, que o treinador José Arribas terá implantado na década de sessenta no Futebol Clube de Nantes. Este modelo — “conceção” ou “estado de espírito”, como lhe preferem chamar Arribas e os seus continuadores

político que tem, entre outros, como epígonos o “urbanismo à moda de Nantes” e a conotação de Nantes como grande “fábrica urbana”. Antes, porém, nessa primeira produção conjunta de reflexões, documentos e investimentos intermunicipais, destacar-se-ão os projetos do *Sindicato Intermunicipal da Rede Viária Rápida da Aglomeração Nantense* (SIVRAN), a gestão dos transportes coletivos pelo *Sindicato Intermunicipal dos Transportes da Aglomeração Nantense* (SITPAN) e a *Sociedade de Transportes da Aglomeração Nantense* — que em 1979 dão lugar, por decisão dos presidentes socialistas de Nantes (Alain Chénard), Saint-Herblain (Jean-Marc-Ayrault) e Rezé (Jacques Floch), à SEMITAM (*Sociedade de Economia Mista*³⁷⁶ *dos Transportes em Comum da Aglomeração Nantense*) —, ao lado dos projetos de urbanismo e ocupação do solo, sempre acoplados às ações setoriais em qualquer domínio.

Na realidade, o urbanismo constituirá o alfa e ómega dos investimentos produtores do contexto metropolitano. Setor onde múltiplas experiências profissionais e políticas se intersejam, com envolvimento de interesses (públicos e privados) muito heterogêneos, será alvo de grande multidisciplinaridade de ações e contributos, esbatendo as fronteiras entre redes e instituições, técnica e política, sociedade e lideranças. É às opções urbanísticas, aliás, que as leis de descentralização dos anos setenta e oitenta são antes de mais aplicadas, pautando a retirada gradual da tutela do Estado (o “Corpo” das *Ponts et Chaussées*, grande estruturador do território e organizador dos transportes, por exemplo) sobre as entidades locais, por troca com a estruturação, nos casos bem-sucedidos, de capacidades políticas e organizativas autónomas nos quadros urbanos. Doravante, as capacidades de acesso e mediação política e institucional relativamente aos serviços e representantes do Estado serão acompanhadas, até suplantadas, pela legitimidade decorrente da competência na criação de

(Jean-Claude Suaudeau e Reinald Denoueix) — baseia-se na mobilidade, dinâmica e ofensiva, da equipa, apoiada num estilo de jogo de grande disponibilidade física e movimentação inteligente dos jogadores, que se submetem a uma lógica de equipa, isto é, coletiva, de simplicidade de gestos (passes curtos, troca constante de posições), sem exercícios de virtuosismo individual, com os atletas totalmente envolvidos na atuação do conjunto. O jogo “à moda de Nantes” (designação, note-se, cunhada e popularizada mais por jornalistas desportivos, nos anos noventa, e não tanto pelos próprios treinadores referidos) repousa na qualidade das escolas de formação do FC Nantes, uma das mais elogiadas da Europa (a par das de Ajax FC e Sporting Clube de Portugal), que coloca cedo os jogadores a conhecerem-se bem, nas suas características técnicas, táticas e pessoais.

³⁷⁶ Por “Sociedade de Economia Mista” podemos entender uma empresa, ou sociedade anónima, de capitais maioritariamente públicos e coparticipada por capitais privados, destinada à produção ou distribuição de um ou mais serviços públicos ou outra atividade de interesse coletivo, num perímetro territorial associado à esfera de competências de autarquias ou entidades descentralizadas, as quais controlam a direção da sociedade ou empresa em causa.

projetos próprios, e sua legitimação perante os cidadãos, utilizadores dos equipamentos, e respetivas associações, isto é, os habitantes e suas perspetivas para o seu quadro de vida³⁷⁷.

Entre a cultura e as lideranças

Apesar do movimento de “conjunto”, em direção a uma aura de modernidade urbana que os discursos, mas também a fisionomia e os indicadores, sobre a cidade de Nantes evidenciam nos anos mais recentes, não se deve deixar de considerar as divergências de política pública que subjazem a esta transformação. Desde a aposta nos sistemas de transporte coletivo urbano, defendida pela esquerda contra o investimento nas infraestruturas rodoviárias, afim das políticas governamentais de direita, nos anos sessenta e setenta, até às polémicas da educação e cultura, nos anos oitenta, os antagonismos sociais são em Nantes responsáveis por controvérsias que ficaram famosas. É o caso do “episódio” das *Casas da Cultura* controladas pelos dois setores políticos, no início da década de oitenta, quando o presidente de câmara PS, Alain Chénard, funda uma nova *Maison de la Culture de Nantes et de son Agglomération (MCN)*, dominada por figuras da esquerda — a começar pelo seu presidente, o socialista Jean Blaise (apelidado de “Malraux”) —, para contrapor à existente *Maison de la Culture de Nantes et de Loire-Atlantique*, financiada em grande parte pelo *Conseil Régional de Loire-Atlantique*, controlado pela direita³⁷⁸. Ou o caso da intensidade que teve em Nantes a conflitualidade nacional decorrente do debate sobre a “educação livre”. Numa cidade em que o ensino católico foi sempre expressivo, o tema causaria enérgicas divisões entre católicos, o clero e os professores, a Igreja e a câmara PS.

As cisões no campo sociocultural e a sua expressão político-partidária na vida local intensificam-se no mandato de Michel Chauty (1983-1989), presidente RPR sucessor do socialista Alain Chénard, muito por virtude da sua (não) política cultural, também ela norteada por razões de carácter político-partidário. O corte de subvenções a vários agentes culturais, conotados com a esquerda, decidido pelo “maire”, originaria até manifestações da sociedade civil, acabando por levar Jean Blaise a deslocar a *Maison de la Culture de Nantes et de son Agglomération* para municípios da periferia liderados por autarcas socialistas. Nomeadamente para Saint-Herblain, na altura chefiada por Jean-Marc Ayrault, que acolhe

³⁷⁷ Em Nantes, a elaboração do plano de ocupação dos solos começa logo a fazer-se com recurso a dispositivos de concertação com os habitantes instalados a nível de bairro.

³⁷⁸ Que responderia depois com a construção da sua própria Casa de Cultura, rebatizada.

várias associações culturais, quando em Nantes Chauty lhes corta o financiamento. E este facto aparentemente anódino não o será tanto se considerarmos que alguns anos depois Ayrault vai estar à frente do quadro político da metrópole, após ganhar a Câmara de Nantes a Michel Chauty. Nem se tivermos em conta que Nantes, cidade de múltiplas redes socioprofissionais e sectoriais, de famílias e de clãs, afetos à esquerda ou à direita, tem nas redes culturais as figuras mais influentes. Lembra Besson (1996: 58-59), se todas as cidades são expressão de poderes, em Nantes são os dirigentes culturais que nos anos oitenta e noventa mais mobilizam os sentimentos políticos³⁷⁹.

Além da conflitualidade sociocultural, que muito marcou a vida local, as repetidas crises sentidas a partir de 1983 no seio do executivo de Michel Chauty dissipam o capital de confiança que a maioria da população, entre a qual os agentes económicos, havia depositado na coligação de direita. Como nos referiu Alain Besson,

“Chauty vai acabar por dividir a própria família política, dividir a cidade e esmorecê-la.” Lembrando um importante traço da cultura local, Besson assevera que “esta cidade gosta dos federadores, não gosta das estéreis oposições político-partidárias (...) O nantense é moderado, eventualmente nos anos setenta radical-socialista, mas não acredito bem; ele não gosta que o andamento dos negócios seja interrompido por querelas políticas” (Entrevista pessoal a Alain Besson).

Em termos de desperdício das possibilidades políticas, nestes anos oitenta, é de referir que o Departamento da *Loire Atlantique* e a Região des *Pays de la Loire* eram liderados por partidos de direita, como habitualmente (o espaço regional e departamental, com o mundo rural que o envolve, como dissemos, é católico e conservador, votando à direita), em oportunidade única para estas duas entidades se associarem aos objetivos da aglomeração nantense e constituírem, de forma articulada, um grande espaço de governação conjunta. No entanto, o estilo de liderança de Chauty — ator mais visto em Paris, no estrangeiro ou na sua casa em Sainte-Marguerite que em Nantes, onde pouco lhe agradaria estar — e as políticas adotadas não o viriam a permitir. Os próprios poderes económicos se repartiam em múltiplas fações de direita, numa heterogeneidade de culturas e estatutos de poder e riqueza onde pontificavam as incompatibilidades entre as antigas famílias nantenses e a nova geração de

³⁷⁹ É ver, diz Besson, “as paixões que suscitam homens como Jean Blaise ou Jean-Luc Tardieu, o entusiasmo indefetível dos partidários de um, a histeria dos adversários de outro, para ver que a passagem do equador faz-se aqui de cada lado de uma linha de demarcação simbolizada pelos dois templos locais da Kultura : o CRDC para a esquerda, a MCLA para a direita. A cada um o seu Syllabus, as suas grandes excomunhões, as suas campanhas (mediáticas), os seus estrategas e arcabuzeiros”.

recém-chegados. O que imperava era separação dos “tradicionais dos modernistas, os herdeiros do patronato familiar local e os gestores integrados em grupos nacionais ou multinacionais e os jovens criadores de empresas”³⁸⁰. Tais poderes, inicialmente a grande base de apoio da candidatura de Chauty — mormente os comerciantes, que se juntaram ao candidato RPR pela oposição comum ao *Tramway*, dados os prejuízos causados ao comércio local pelas pesadas obras da linha 1, Halluchère-Bellevue³⁸¹, assim como pela insatisfação relativamente ao abandono, por Chénard, da aposta nas grandes rodovias até ao centro urbano —, vieram a romper com a política autárquica, sendo o caso mais ilustrativo o do afastamento de Jean-Joseph Régent, na altura presidente do *Port autonome de Nantes-Saint Nazaire* e ex-presidente da Câmara de Comércio e Indústria de Nantes.

A falta de estruturas intermediárias entre o mundo da política e a economia, acumulando com a hostilização a vários agentes económicos da cidade por Michel Chauty, impossibilita nesta década qualquer formato viável de programação do desenvolvimento e concertação socioinstitucional duradoura. A agravar, as opções do executivo municipal contrariavam a ala mais liberal da direita nantense, gestores e proprietários, pais com filhos no ensino superior e intelectuais mobilizados em torno das questões da cultura. Para o caso que mais nos interessa, o do *Tramway*, desvalorizado por Chauty, era, por um número crescente de entidades e figuras da economia (Câmaras de Comércio e Indústria, agentes imobiliários, construtores), visto como fator de crescimento e desenvolvimento da cidade, em posição a que o mundo do futebol se aliava — uma das linhas do *Tramway* deveria servir o estádio de *La Beaujoire*, casa do FC Nantes. Se, nota Bigey, em qualquer cidade era de bom-tom os autarcas proclamarem a prioridade ao transporte em comum — por razões de bem-estar social, de desenvolvimento e, cada vez mais, ecológicas também —, “em Nantes o programa do *maire* era o de devolver o sorriso aos automobilistas” (Bigey, 1993: 195). Chauty, na sua “alergia” ao transporte coletivo, chega a lançar, em 1988, uma campanha para estimular os nantenses a levarem o automóvel para o centro da cidade, quando a norma era já, por todo o lado, dissuadir os cidadãos de tal opção. A frustração maior, para o projeto do *Tramway*, advinha de ser em Nantes que, comparativamente ao resto da França, os maiores

³⁸⁰ Laurens, *Le Monde*, 17/12/1987.

³⁸¹ Esta linha, que liga atualmente Beaujoire, ou Ranzé (tem dois terminais a Leste), a François Mitterrand (ou Jamet, com os dois terminais a Oeste), tem uma das mais altas taxas de utilização de toda a Europa, com cerca de 115000 passageiros por dia.

investimentos na rede de *Tramway* se haviam feito, o número de utilizadores mais crescera e as perspectivas de futuro se afiguravam mais risonhas, dada a favorável situação financeira do empreendimento, conseguida após substanciais investimentos. E quanto à fatura que o automóvel impunha à vida urbana, Besson (1996) é esclarecedor. Onde encontrar a alma de Nantes, pergunta-se,

“nas suas ruas sacrificadas ao automóvel, quais vestais de um novo culto pagão? Se a esplanada dos Invalides estivesse em Nantes, era um parking, a exemplo do cours Saint-André, da petite Hollande, do Sanitat ou da praça da Catedral! Aqui, o peão anda rente ao muro. Amanhã pedir-se-lhe-á que se desculpe. E toda a gente acha isso normal, dado que todo o peão, como o disse o bom doutor Knock, é um automobilista que se ignora. Não há artéria que não exija o seu tributo. Nada lhe escapa (...) E o incivismo está de tal maneira nas mentes que não é raro, à noite, no cais da Fosse, ver-se, ao lado de um parking três quartos vazio, bólides a repousar no passeio. Isto já faz parte da paisagem, e aquele que protesta é apontado como o pior dos rabugentos. O automobilista-rei tem em comum com o fumador o facto de que é aquele que tosse que incomoda. Neste caso, por que não suprimir os passeios e multar o transeunte? Era mais simples e muito em conformidade com o espírito do tempo” (Besson, 1996: 52-53).

Finaliza Besson o seu pequeno ensaio sobre Nantes e as violências nela praticadas, em nome da modernidade, pela arquitetura e o urbanismo em curso, citando Paul Virilio: a cidade antes fabricava cidadania, agora desfaz a socialização.

Por outro lado, além das oposições no campo cultural e da insatisfação com a qualidade de vida urbana, o contexto nacional e europeu era já, no final da década de oitenta, o da forte competição interterritorial, que impunha às cidades desafios fundamentais de posicionamento no “xadrez territorial” e da própria viabilidade socioeconómica. Estes passavam pela assunção de identidades ou perfis urbanos dinâmicos e diferenciadores, decorrentes políticas sufragáveis de modo abrangente ou minimamente consensual no universo político e social, só possíveis mediante formas de diálogo ou aproximação intergrupala e intermunicipal. Imperiosa se afigurava, entre outras coisas, a existência de instituições ou poderes fornecedores de imagens capazes de socializar os atores-chave, e cidadãos em geral, em torno de sentidos ou representações comuns do futuro, noções de destino partilhado ou horizontes de mudança coletivamente abraçados. Tudo isso requeria trabalho político de aproximação de interesses e pontos de vista — entre municípios, grupos sociais, instituições e redes —, processos formais e informais de mediação e integração de vontades, projetos mobilizadores e estabilizadores do sistema pertinente de atores. Era o que

não havia em Nantes. Os focos de tensão e conflitualidade, reproduzindo condições de imobilismo, fragmentação, “desperdício de energias”, traziam ao invés a sintomatologia do declínio e bloqueio, percebidos crescentemente como insuportáveis. E se ao nível interno da cidade a luta ideológica estava no auge, personificada por um presidente antimarxista, ultraconservador, religioso e austero — que juntava, segundo Bigey (1993) os traços do “monge soldado” aos do “camponês do Danúbio” —, combinada com a atividade de clãs que se ignoravam ou digladiavam, a nível externo, as distâncias com municípios vizinhos, como Rezé ou Saint-Herblain, liderados respetivamente pelos socialistas Jacques Floch e Jean-Marc Ayrault, acentuavam, no universo metropolitano, a lógica da medição de forças.

Deste modo, o fim da década de 80 faz emergir o “sentimento de um certo vazio a preencher, de uma liderança a confortar ou a recriar”³⁸². Este sentimento advinha já do fim dos “Trentes Glorieuses”, a exemplo do resto do país, quando o desaparecimento da identidade (laboral) tradicional da cidade de Nantes surgiu como uma discussão importante. Num tom otimista, porém, o comentário seguinte, do fim dos anos 80, sublinha como os restos da tradição política trabalhadora interagem com os valores cristãos, e reclama o potencial positivo desta articulação. *“Tu as bien changé, Nantes, tu sais ! Hier, tu portais fièrement le bleu de travail. (...) as-tu tout perdu dans ce balayage de l’histoire ? Peut-être non. Le prolo cabochard est toujours là, dans ce fond subtil d’anarchisme qui se méfie du politique et qui est riche d’élans sans calcul. Quand il rencontre son cousin, le fonds chrétien, plus évident, plus connu, mais tout aussi anticonformiste, cela donne de beaux soleils.”*³⁸³.

Uma Imagem é mais que mil palavras

A questão é que em finais dos anos oitenta, quando “a maior parte das grandes cidades se atribuíam já adjetivos ufanos, tais como a ‘sobredotada’ (Montpellier) ou a ‘Europeia’ (Lille), para se valorizar perante as suas rivais”, Nantes, sétima cidade francesa, não se conseguia ainda distinguir em nada de positivo”³⁸⁴. Facto importante, este da dificuldade nantense em forjar-se uma imagem de prestígio, já que a década de oitenta conhece o primeiro investimento de muitas cidades na criação de imagens de marca, ou representações

³⁸² Laurens, op. Cit.

³⁸³ Scheid, *Le Monde*, 17/12/87.

³⁸⁴ Rivais, *Le Monde*, 13-14/01/1999.

valorizadas de si próprias, nas quais um voluntarismo político, cada vez mais ostensivo, envolvido em ações de marketing identitário, procura a identificação dos cidadãos com um determinado coletivo (“eu” territorial), a que se atribui certo tipo de valores, referenciais, símbolos. O objetivo é moldar as percepções coletivas a uma certa ideia de pertença e “destino comum”, exprimida, simbolizada e incarnada, de forma metonímica³⁸⁵, pela liderança política em exercício. O campo da cultura, promovido em ordem a este efeito de “relações sociais de proximidade” e reforço da coesão social que a criação de identidades coletivas proporciona (Fortuna, 2002), dirigido à produção, ou valorização, de produtos urbanos — relacionados com a arquitetura, as artes, espetáculos ou grandes exposições e eventos — e à captação de negócios ou mais-valias empresariais (Harvey, 1990), é predileto para atores políticos mostrarem capacidades de realização e justificarem a modernidade da sua autoridade no território. Como sublinha Négrier (2013), as políticas culturais permitem muito bem os fenómenos de imputação política, conquanto a sua materialidade ou objetividade (exprimida nos monumentos, equipamentos produzidos ou utilizados, eventos realizados) possibilitem à ação pública inequívoco relevo. É por isso campo privilegiado para “fazer acreditar na existência do político” que, competente para pilotar e dar excelência aos assuntos culturais, exprime a sua autoridade e o valor da sua existência.

Reconhecidamente, também Nantes virá a inscrever-se no movimento, mais geral e global, de valorização simbólica e difusão de imagens elogiosas, inspiradoras, mobilizadoras das cidades, mas apenas a partir do final dos anos noventa. Tal empreendedorismo do simbólico, que colhe do impacto (visual, cognitivo, psicológico) dos projetos — de transporte e urbanismo, cultura e ambiente, património e renovação arquitetónica — modernizadores dos quadros de vida das cidades, corresponde a um trabalho sobre as “representações”, alicerçado nos “atos” que os projetos exprimem, e não é um mero exercício de “comunicação política”. Na maior parte dos casos (Nantes desde logo), implica a reconfiguração do tecido institucional, dos modelos de gestão territorial, da visão política dos líderes. Ou seja, no caminho que conduz à apropriação, ou reapropriação, simbólica das cidades, no final do século XX, a política não é subsidiária, antes fundamental nas decisões e programações que

³⁸⁵ No caleidoscópio das referências mobilizadas, no bojo de projetos arquitetónicos, festivos ou evocativos que reavivam certos aspetos do imaginário coletivo, há ideias de excelência, singularidade e autonomia associadas a perfis de liderança política, que buscam um determinado tipo de relacionamento entre os líderes e os habitantes.

depois, a jusante, confluem na recriação dos sentidos com que os cidadãos retomam laços aos lugares e espaços, aos sítios onde habitam ou trabalham, e que têm as cidades como grande ecossistema ou referencial. Envolvidas na economia do simbólico, do consumo e da cultura — os princípios do consumo estendem-se “dos objetos aos sítios integrando tudo na lógica da mercadoria” (Barata-Salgueiro, 2013: 22) —, que acumulam com a função nas redes produtivas do capitalismo global, as cidades são lugar de produção e projeção de imagens diferenciadoras, competitivas, articuladas com os novos sentidos que os grupos sociais, residentes ou utilizadores, procuram no espaço urbano, o qual obrigam a ser moldado por ideias e projetos ligados a experiências emocionais, de bem-estar, autenticidade e qualidade de vida. Quem articula estas dimensões da competitividade e do consumo simbólico, na tradição europeia, é a política, cujas opções, locais ou urbanas, e protagonistas, organizam e capitalizam — em legitimidade, efeitos de liderança, credibilidade política e pessoal — os processos de identificação ou adesão, cognitiva e afetiva, dos cidadãos às imagens renovadas da cidade. Esta toma sentidos de identidade, cria fontes de autoestima ou honra urbana institucionalmente produzidas. “Forçada” a ser atrativa para as novas lógicas de consumo e investimento, atrai a adesão emocional dos indivíduos e capital externo.

Falamos aqui de algo particularmente intenso em Nantes, a partir do final dos anos noventa, quando a cidade se virá a inscrever, com exemplaridade, no movimento de valorização simbólica e difusão de imagens elogiosas e mobilizadoras das cidades. A uma política cultural virada para a utilização maciça das artes (de palco, plásticas, pictóricas, arquiteturas, musicais) sucede mesmo um “*cluster criativo*”, prodigioso em produções e eventos obedientes aos requisitos da identidade local, e já endossados à *obsessão pela competitividade*. Esta mobiliza responsáveis políticos e técnicos, na cidade que fará da cultura alavanca primordial de reformulação e consolidação identitária, acompanhada da imagem de economia urbana tão bem sucedida que se torna matéria de “exportação”. Tal empreendedorismo do simbólico, de diversas e ousadas realizações no domínio da cultura e artes, ganha foros de inserção sistémica ao contribuir para o grande impacto que a reconfiguração da identidade (visual, social e psicológica) metropolitana assume. E que inclui, como grandes referenciais, uma sucessão de projectos de transporte e urbanismo, cultura e ambiente, património e renovação arquitetónica renovadores do quadro de vida. Estes permitem que o trabalho das “representações” seja fortemente alicerçado nos “atos” que os

exprimem, isto é, em projetos que estão muito para além do mero exercício de “comunicação política”.

Cidade das metáforas verosímeis

À reinvenção política e simbólica que as elites dirigentes imprimiram a Nantes desde o final do século XX terá sido favorável a ausência de uma identidade decididamente estruturante ou exclusivista. Isso deixou espaço para a construção dos referenciais de modernização e sofisticação que a partir dos anos noventa serão colados à cidade. No limite, a falta de uma identidade forte e englobante terá jogado a favor de Nantes, permitindo outra latitude ao desígnio verbalizado pelo “pacificador” Jean-Marc Ayrault quando, no contexto das eleições locais que o levam a Presidente da Câmara (1989), lança o repto de “*acordar a bela adormecida*”. Catalogada depois, várias vezes, como cidade francesa com melhor qualidade de vida, suscitando amplo reconhecimento nacional e internacional, a Nantes não pode ser obliterada a influência dessa reconstrução voluntarista da imagem da cidade. Em causa está a transformação de uma urbe que em apenas duas décadas se libertou da associação negativa ao cinzento e à poluição da indústria local para incarnar o estatuto de metrópole dinâmica, moderna, anunciadora do futuro — “Nantes ‘a cinzenta’ mudou. A cidade decadente e chuvosa (...) é agora considerada como uma cidade ‘que mexe’³⁸⁶. Em boa parte pelos benefícios que tirou da maior rede de *Tramway* de França, “Nantes refez a sua beleza livrando-se progressivamente da triste capa cinzenta que a cobria para reencontrar a brancura do arenito angevenho [angevin]”³⁸⁷. Além do mais, prossegue o *Le Point*,

“o charme discreto da cidade dos duques da bretanha, a agradável impressão de nos encontrarmos numa cidade arejada, familiar e convidativa, não são as únicas razões do seu atual sucesso. A grande cidade industrial e mercantil do princípio do século, capital da bolacha e da conserva, que foi lentamente definhando ao longo dos anos, deixando fugir a sua indústria para jusante do rio, foi pouco a pouco acordando”³⁸⁸.

Inegavelmente, conclui-se, foi graças à inventividade cultural que Nantes se reconciliou consigo mesma. Desde o *Festival dos Três Continentes*, descobridor de obras-primas do cinema africano, sul-americano e asiático, até a acontecimentos como *Les*

³⁸⁶ Luneau, *Le Monde*, 8/12/03.

³⁸⁷ *Le Point*, 9/01/2004.

³⁸⁸ *Le Point*, 9/01/2004.

Allumées, festival noturno inspirado nas “noites brancas” parisienses, e às performances urbanas da companhia *Royal de Luxe*, uma prodigiosa vida cultural conquistou o coração dos habitantes e mostrou a nova imagem da cidade ao exterior. *As Folles Journées*, essa grande festa da música clássica, as criações do *Lieu Unique*, laboratório de cultura viva instalado na antiga fábrica LU (bolachas e biscoitos), são apenas o prolongamento da referida efervescência.

Ainda assim, o fim da década de oitenta assistiu a modificações decisivas nesta condição. O efeito de modernidade, serenidade e bem-estar ambiental dado pelo *Tramway* foi auspicioso. Mas a bem sucedida campanha de marketing territorial, protagonizada nos anos 90 pelo novo presidente de câmara, que propagava de forma apelativa a identificação de Nantes com a costa marítima, seria crucial. Com o slogan “*Nantes, Effet Côte Ouest!*”, a imagética territorial do novo executivo fez até esquecer os cinquenta quilómetros que distanciam Nantes do mar. Como diz Besson, “Ayrault conseguiu a proeza de fazer o resto da França acreditar que Nantes está à beira do mar”³⁸⁹. Tal campanha chama, em particular, a atenção para a presença do rio e do oceano, sublinhando os fatores relativos às vantagens do porto comercial, bem como do lazer ligado à fruição da natureza e das praias.

A ligação à água ressurge, com efeito, como fator endógeno de valorização, mas o empreendimento “representacional” é todo ele dominado pela recuperação orgulhosa das componentes estruturais da simbologia nantense. Ao lado da cidade que reencontra o rio e o mar há as alegorias culturais do passado marítimo — a que não faltam até os aspetos mais dolorosos do escravagismo —, reunidas no propósito da atualização ambiciosa e da revivência integradora da memória histórico-cultural. Numa cidade cujos habitantes sempre manifestaram íntima ligação e estima relativamente ao passado histórico e arquitetónico, ao presente é devolvido esse património sob a forma de festas, cerimónias, lugares simbólicos convertidos em sítios culturais. Paralelamente às ambições mais infraestruturais de renovação e modernização arquitetónica da cidade, dominadas já pelo grande projeto de reconversão da *Île de Nantes*, a cidade ganha atualizada iconografia da sua história e cultura. Num discurso tão mais eficaz, do ponto de vista político, quanto articulado com a projeção de determinadas conceções ou visões do futuro da cidade, o que se tratará é de “ordenar” e “embelezar”, de “renovar”, “reconciliar” e “reencontrar” — através das “referências ao

³⁸⁹ André Besson, cit. em Guimard; Robert (2/03/04, *Les Echos*).

património reinventado: reencontrar os traços da história para desenhar a cidade do futuro” (Frappart, 2001: 228).

A razão terá a ver com o facto de Nantes se ter desenvolvido a partir do comércio que a passagem de barcos pelo seu porto e rios proporcionou. Conceituado porto atlântico de França e da Europa dos séculos XVII a XIX, a cidade afirmou-se como entreposto comercial com as colónias do “novo mundo”, nela se transacionando especiarias do Oriente, mas também escravos de África. Seria pelo porto de Nantes que a máquina a vapor, a metalurgia e a construção de navios em ferro entrariam, a partir da revolução industrial inglesa, em França, difundindo-se posteriormente para todo o oeste industrial do país. De resto, focada na vivência dos seus problemas próprios, decorrentes sobretudo das vicissitudes do porto marítimo e dos estaleiros navais — que lhe fizeram a fortuna no passado —, Nantes dá facilmente a ideia de quem viveu sempre ancorada na relação com a água, elemento aglutinador da sua história.

Dessa intimidade decorrem múltiplos acontecimentos importantes da vida coletiva, tendo a pontuá-los o momento traumático do fim da atividade portuária, a partir dos anos setenta, e o assoreamento do estuário da Loire, que impossibilitou a chegada de navios e obrigou à construção dum porto avançado na vizinha Saint-Nazaire. As dificuldades causadas pelo declínio da construção naval convertem-se mesmo em mágoa profunda, com o fecho definitivo dos estaleiros em 1986, que além do rombo na economia local abre uma autêntica ferida na psicologia coletiva. A partir dessa altura, com o vazio instalado na zona ribeirinha, Nantes busca o seu “centro de gravidade”, em desígnio tão mais difícil quanto significa abandonar a condição de cidade portuária após tê-lo sido de maneira tão intensa.

Em bom rigor, a relação íntima com a água desta “Veneza do Oeste” — nela convergem a Loire e o Erdre, que a atravessa por vários canais — pode ser considerada ambivalente. Se o coração da cidade, “anfíbio” até ao século XX, foi abruptamente mudado com o enterramento de grande parte dos canais do Erdre — mais precisamente nas décadas de vinte a cinquenta do século passado, em decisão executada pela poderosa estrutura das Ponts et Chaussées e muito mal recebida pelos nantenses, falando-se de um “programa de destruição da cidade de Nantes” em brochura editada pelo chefe da fábrica das Petits LU, em 1928 —, há, para Julien Gracq, um “antes” e um depois” do enterramento do Erdre, uma separação de corpos que, por dramática que seja, não corresponde a um verdadeiro divórcio.

Nantes será, nesse sentido, uma cidade “que fez o luto do mar (...) mais exatamente um cemitério marinho”.

Nessa linha, as grandes representações da cidade na retórica autárquica (personalizada na figura do presidente) partem da ideia da centralidade de Nantes, e do respetivo corolário, da irradiação sobre os espaços adjacentes, para legitimar a perspetiva de um território em expansão, a partir do centro e por via da excelência dos grandes “trabalhos”. São eles, por exemplo, renovação do centro da cidade, o “coração”, que se organiza e embeleza; a construção da segunda e terceira linha do *Tramway*; obras de recuperação e renovação de locais emblemáticos (a *Cour des 50 Otages*, o *Quai de Versailles*, a *Île Faydeau*, a *Place Bretagne*), entre outros. Desta sorte se posiciona Nantes no centro vital da aglomeração — a *Ile de Saint-Anne* é rebatizada *Ile de Nantes* —, com o efeito de os grandes equipamentos estruturantes, como o Palácio dos Congressos e, claro, o *Tramway*, serem chamados a participar diretamente no brilho e estratégias de distinção da cidade.

Com o tempo, este exercício passa a incluir as referências à arquitetura, sobretudo do século XVIII, enquanto meio relegitimado de aceder à reputação internacional e às mobilidades revitalizadoras da coesão urbana, onde ganha destaque o *tram*, instrumento essencial de inscrição da cidade e seus dirigentes na modernidade. A tónica é frequentemente a da “reconciliação” — dos nantenses entre si, depois das querelas do período Chauty, do presente com o passado, dos cidadãos com o urbanismo —, na senda da “harmonia” que o presidente quer corporizar. Boa parte do conteúdo, todavia, é reservado à água, a *Nantes la Bleue*, sinónimo dos desejos de “aventura” e “abertura” que a cidade pretende instilar. Porque havendo quem associe a geografia de terra e água de Nantes a uma condição provinciana, distante, fechada, será contrariamente de uma cidade aberta ao mundo que a relação com a água permite. Facto é que os nantenses estarão sempre “prêts à s’enflammer s’il est question d’ouverture sur d’autres mondes; comme ils ont toujours été à chaque grande mue de cette cité née à la croisée d’un pont et d’un port”³⁹⁰. Já o equilíbrio com esta dimensão de “água é o da “terra” e do “verde”, tributária da forte tradição dos parques, jardins e quintais na cidade. Sumariza então Virginie Frappart,

“Nantes la Bleue e Nantes la Verte conjugam-se para oferecer uma imagem ‘harmoniosa’ e ‘ecológica’ da cidade, que alia passado — os elementos arquiteturais do século XVIII tornados outros tantos lugares de

³⁹⁰ Dominique Luneau, *Le Monde*, 8/12/03.

memória — e a modernidade, com o Tramway, que é em Nantes o símbolo da nova urbanidade e do desenvolvimento sustentável” (2001: 231).

Sobre Nantes se publicará, em 2005, uma importante obra coletiva, intitulada *Nantes, de la belle endormie au nouvel Eden à l’Ouest*³⁹¹. Quanto ao poder autárquico, socialista de laivos cristãos, fechava e fazia esquecer, com os ganhos políticos inerentes, o período difícil dos anos 80, marcado pela ausência de quaisquer elementos, materiais ou simbólicos, institucionais ou culturais, federadores dos fortes antagonismos “nanto-nantais”.

Recaiu então sobre a cidade, oriundo das elites políticas e associativas, a partir dos anos noventa, um discurso fortemente “performativo”, arrimado à profusão de projetos de urbanismo, mobilidade e reconversão urbana, diversificação do tecido produtivo, regeneração ambiental e reforço da qualidade de vida que a cidade conheceu até à atualidade. Especificamente, a sucessão de programas de carácter cultural e urbanístico, social e tecnológico que acompanhou o discurso “performativo”, de enunciação mais política e institucional, retirou a este último a condição de simples “marketing territorial”, vindo a dar a Nantes, com o passar dos anos — e o interesse das publicações especializadas, mas também dos meios de comunicação para o grande público —, forte imagem de marca. A atratividade e notoriedade serão mesmo caucionadas pelo forte crescimento demográfico entre 1990 e 1999 (mais 70 mil habitantes, três vezes o crescimento da França), já tido por modelar: Nantes é a cidade francesa que mais cresceu neste período, no fim do qual os empregos aumentaram em número superior à população, acompanhados pela redução de todos os índices de desigualdade, disparidade e segregação sociais.

A isso não é estranho, antes essencial, o leque de escolhas que permitem definir a cidade como “metrópole projeto”, nessa governança de planeamento estratégico virada para objetivos de competitividade e marketing territorial (Ferrão, 2013: 278-279). Este caminho passou por uma configuração institucional de natureza supramunicipal, primeiro através do *Syndicat de Communes*, depois do *District*, finalmente por um governo metropolitano propriamente definido, com a *Communauté Urbaine*. No final, cidade ambivalente, eventualmente “oportunista” no jogo das adesões identitárias, lealdades e pertenças

³⁹¹ Dos autores Isabelle Garat, Patrick Pottier, Thierry Guineberteau, Valérie Jousseau, François Madoré, e publicado pela Anthropos (Paris).

históricas (Floch, 1996), Nantes veio a construir uma reputação de modernidade que a transformou em estudo de caso de diversas disciplinas e temáticas.

Prevalência do local sobre o nacional (comunidade vs Estado)

Uma espécie de princípio dinâmico e evolutivo das relações sociopolíticas foi introduzido em Nantes com a cultura de negociações, entendimentos, trocas e aproximações entre atores que acompanhou as mutações do espaço urbano — organizado primeiro em realidade intermunicipal, nos formatos do *Syndicat* e do *District*, e depois em quadro metropolitano, enquanto Comunidade Urbana. A partir daí formou-se a matriz que trouxe a Nantes reputação de cidade contemporânea, equilibrada, coerente e coproduzida, trabalhada por interdependências funcionais e continuidades políticas exemplares.

Quanto ao tipo de planeamento privilegiado, assente em práticas público-privadas e estruturas técnico-políticas de participação e decisão, nunca deixou de combinar os rigores formais e processuais da norma administrativa e do imperativo técnico com doses substanciais de informalidade e versatilidade, explicitamente assumidas. Fugindo ao moderno paradigma “técnico-racional, administrativo e positivista” (Ferrão e Mourato, 2010: 15), os planos e documentos de orientação adotados eram, por assim dizer, sujeitos à calibragem relacional, cognitiva, estratégica dos seus recetores e portadores institucionais, mergulhados numa cultura política local afeiçoada aos cambiantes integradores e facilitadores da pessoalidade e da flexibilidade.

Importa, aliás, aqui, sublinhar que a natureza do sistema local de Nantes e a relação dos seus principais agentes com o Estado central é substancialmente distinta do que veremos para o caso do Porto. Enquanto no caso português as dinâmicas locais são geridas a partir de disputas por parte dos atores locais, nas suas alegadas prerrogativas e afinidades com o poder central, no caso francês ambas as dimensões evidenciam a impulsão de políticas, financiamentos, instrumentos de intervenção e organização territorial do Estado francês. O mesmo é dizer, a regulação dos atores e o enquadramento programático das suas escolhas foram muito tributários da hierarquia institucional francesa, o Estado central e sua intendência sobre os territórios. Bem entendido, declinada em múltiplas plataformas e instrumentos de ordenamento, agregação, estímulo e capacitação política dos territórios facultados pela desconcentração e a descentralização, a presença da regulação pública não

deixava de ser questionada, até posta em causa. Sobretudo a partir da noção do “interesse local” no desenvolvimento económico, contra a arrogância, hierárquica e parisiense, do Estado e a distribuição, lenta e avara, de competências e dinheiro às cidades de província; ou ainda em prol das efetivas capacidades de gestão das equipas municipais, que em nada se sentiam devedoras dos atributos demonstrados pelas estruturas do Estado. Este é, sem dúvida, um dos traços distintivos da história da França e seus territórios, onde é visível o contraste com a realidade portuguesa.

De qualquer forma, as modalidades da participação do Estado na gestão regional e urbana foram mudando. Como refere Dominique Lorrain, “os programas modernizadores apontavam o caminho. Os atores faziam neles as aprendizagens que tinham em gérmen o modelo que se imporá a partir de 1985”. E este vai impor-se redesenhando a paisagem administrativa territorial em França, que deixa de ser a de um sistema hierarquizado, a articular as assimetrias de poder e as dependências do “local” pela via exclusiva da ação estratégica, informal e personalizada dos autarcas junto do Estado (Worms, 1966; Grémion, 1977; Mabileau, 1994).

O trabalho sobre os atores pertinentes, requisitados ao universo formal da política como às equipas de feitura, gestão e acompanhamento técnico dos programas e projetos, passa então a ser fundamentalmente feito nos novos formatos institucionais (de decisão, participação, coordenação, divisão de tarefas e imputação de responsabilidades) das políticas locais, com a dos transportes e mobilidade em lugar de destaque. Estas trouxeram, como propusemos no quadro de hipóteses, uma engenharia institucional que deixou lastro, deu forma, continuidade e densidade à interdependência funcional de diferentes tipos de intervenientes e setores, políticos e técnicos, os primeiros locais e os segundos estatais, para depois os próprios técnicos ganharem cunho “territorial”. Dirigentes da cidade central, Nantes, e autarcas periféricos; profissionais da engenharia, do planeamento, urbanismo, finanças, direito; enfim, empresários financiadores do VT (*versement transport*, imposto cobrado às empresas para financiar os meios de deslocação dos trabalhadores) e gestores da entidade transportadora (primeiro o *Syndicat* e depois a *Semitam*), corporizaram um tecido de interdependências, tornado recorrente — e nem sempre sob registo formal, pois a informalidade e a “*souplesse*” são dos elementos mais destacados nesta evolução —, que ganhou estabilidade e veio a rotinizar imperativos de compromisso e cooperação. Funcionando como redutores da incerteza e da aleatoriedade, para não dizer do egoísmo e

calculismo, dos comportamentos, estes constituem um importante quadro cognitivo, o da coerência, progressivamente interiorizada como necessidade funcional pela globalidade dos atores, que permitiu esboçar um território funcional acima das clivagens políticas e pessoais, geográficas e institucionais. Na leitura de Pinson (1998), em Nantes é o tramway o grande instrumento que conduz à montagem de formas de coordenação entre serviços e colectividades, actuando como “regulador” das relações entre os protagonistas do sistema intergovernamental local. Cada autarca, no desejo de ser associado ao sucesso que desde os primeiros anos o Tramway ganhou junto da população, é conduzido a aceitar e participar na instância supramunicipal (sobretudo o *District*, a primeira grande instituição supra-municipal que em Nantes gere o Tramway) que coordena o projeto e é responsável pela sua boa condução. Tal participação dos presidentes de câmara, feita com frequência em moldes informais, obriga as preocupações políticas destes atores a incorporarem uma dimensão técnica (de engenharia e de gestão), exigida pelas modalidades de financiamento, construção e inserção urbana do “Tram”, tal como obriga a relação do presidente da autarquia central, a cidade de Nantes, a tratamento diplomático com os homólogos periféricos, num processo que praticamente impõe a coordenação (política e pessoal) como exigência técnica e as relações informais, sem discriminação partidária, como elemento de engenharia institucional. Desta desvalorização das hierarquias e dos antagonismos políticos clássicos decorre a valorização dos contributos efetivos para a feitura de produtos operacionais (planos de trabalho, documentos e projetos de intervenção, etc.), tal como os ganhos de legitimidade daqueles mais dedicados a contribuir para os esforços mutualizados de produção da acção coletiva que organiza a modernização do novo quadro de vida que é a cidade inter-municipal, brevemente a metrópole.

7.6. Sociedade civil, governança e conflitualidade: o “fermento” das aproximações

Como dissemos, houve em Nantes uma recriação, ou “reinvenção”, da “sociedade civil” a partir da participação desta nos circuitos de reflexão prévios a muitas escolhas e projetos, por iniciativa da liderança autárquica de Ayrault. Além disso, as novas formas institucionais de decisão, participação, coordenação, divisão de tarefas e imputação de responsabilidades, impostas por determinadas políticas, com a dos transportes e mobilidade

em lugar de destaque, vieram a reforçar a coabitação de tradições sociopolíticas opostas, que já fazia de Nantes uma cidade de centrismo político — como os resultados eleitorais até 1989 de certo modo refletiram. Avaliada como “uma cidade que em eleições nacionais não se posiciona muito à esquerda”³⁹², há quem considere que Nantes é uma cidade de centro esquerda. A isso todavia não são alheias as razões ou os efeitos de liderança mais recentes, com “um eleitorado católico e uma faixa de eleitores de direita que votam em Ayrault”³⁹³. De qualquer forma, nas explicações comportamentais haverá sempre eco para as palavras do sindicalista Jean Relet, para quem

“Nantes era uma cidade industrial com uma classe operária muito forte. Era uma cidade marcada pelo anarco-sindicalismo e, muitas vezes, com conflitos violentos, em Nantes como em Saint-Nazaire (...) Não se pode ser nantense sem estar marcado, de alguma maneira, por este período de uma classe operária combativa, mas também lúcida, forte e comprometida. Este aspeto marcou fortemente Nantes e continua a fazê-lo”³⁹⁴.

As três grandes correntes políticas da cultura local, oriundas da Igreja católica, movimento operário e burguesia, encontraram pois formas de articulação ou coabitação. O ponto de partida, é certo, é o ascendente das famílias burguesas e seus “notáveis” sobre o poder local, que assegurou durante muito tempo uma certa coerência interna à cidade. Ao relativo isolamento político e ensimesmamento sobre si própria, aos sentimentos de afastamento face ao centro político institucional parisiense, correspondia uma estruturação interna das relações de poder através dos laços familiares dos “bem-nascidos”. Concretizado em diversos canais de influência e determinação sobre instituições como a Câmara Municipal, a Câmara de Comércio e Indústria, o próprio Tribunal do Comércio e o mais recente Conselho Económico e Social, este ascendente mergulhava as relações políticas na cultura católica conservadora, enquanto as sujeitava à atuações de tipo grupo de *status* weberiano³⁹⁵.

Todavia, se foi nessa trama que se decidiram as opções sobre o destino da cidade até aos anos setenta, a partir de então a concentração industrial e a incapacidade de alimentar

³⁹² Feltin, *L'Express*, 14/09/2000.

³⁹³ Arnaud, *Le Point*, 23/02/2001.

³⁹⁴ Entrevista pessoal a Jean Relet.

³⁹⁵ De elite social que discute entre si os maiores negócios e controla o modelo socioeconómico da cidade, que casa entre si e se coopta na repartição e condução dos negócios mais importantes, que reproduz uma visão do mundo articulada sobre si própria e, neste caso, o mundo rural envolvente, dominado pela mundividência católica bretã e vendeana.

a dinâmica de crescimento a partir das heranças familiares, os requisitos (eminentemente técnicos) impostos pelo quadro legislativo do Estado às modalidades de ação dos responsáveis locais e os elementos mais figurativos ou narrativos de justificação e legitimação das opções do poder (as “economias de grandeza”, na expressão de Boltanski e Thévenot³⁹⁶, viradas agora para as dimensões da “cidade por projetos”³⁹⁷) fizeram com que a burguesia tradicional e suas dinastias patronais fossem substituídas, nos diferentes sectores (agroalimentar, naval, comercial), por gestores vindos de fora da região e do país³⁹⁸. Os agentes políticos adquiriram um estatuto mais profissional, tecnocrático, com obrigações de agregação e coordenação em “rede” das forças sociais, a promover muito para além dos clientelismos de classe, grupo de interesse, elite fechada. A nova cultura de gestão urbana implicará a aposta em projetos, redes e laços tecidos de forma flexível e polivalente, chamando diversas forças e interesses a participar e a comprometer-se em cada projeto, num trabalho de mediação e liderança de “projeto” assumido em primeira mão pelo chefe municipal.

Seguramente, o discurso “encantatório” e “performativo”, dirigido ao esboço de uma “comunidade imaginada” local (Anderson, 2012), não ofusca o trabalho paralelo de ultrapassagem das marcas de divisionismo, ressentimento, fechamento e apatia na cidade, realizado pela importante rede de atores da “sociedade civil”. Em complementaridade com as instâncias formais de decisão e liderança política, numa ótica de legitimação “cruzada” que laços de confiança pessoal de dirigentes e “personalidades” de ambos os setores, o político e o social, asseguram, um quadro “híbrido” (formal e informal, institucionalizado e íntimo) de debate e participação de determinados grupos e elites nas grandes decisões urbanas produz uma atmosfera de cidade “coproduzida”, aberta ao concurso colaborante do poder mais difuso na sociedade. A esta imbricação de figuras e sectores do espaço urbano se pode chamar a nova “estrutura de poder” de Nantes. Não exatamente no sentido que lhe dá Floyd Hunter (1953), que é a de uma colusão dissimulada ou obscura dos membros da elite socioeconómica — conscientes dos seus interesses comuns e da utilidade da respetiva

³⁹⁶ Boltanski e Thévenot (1991).

³⁹⁷ Na explicação de Boltanski e Chiapello (1999: 157), a vida social ocorrerá doravante num mundo reticular, sendo feita de uma “multiplicação de encontros e de conexões temporárias, mas reativáveis, a diversos grupos, e em distâncias sociais, profissionais, geográficas, culturais eventualmente muito grandes. O projeto é a ocasião e o pretexto para a conexão”.

³⁹⁸ Perdendo-se parte dos patrimónios familiares para os novos grupos económicos, financiadores e controladores da onerosa reconversão urbana e industrial

concertação de ideias — com os agentes político-institucionais, em ordem à promoção mutuamente vantajosa do crescimento urbano, mas nos moldes dos anos noventa e da maior abertura e transparência exigidas às configurações de poder. O que em Nantes se fará então é um infundável jogo adaptativo, que faz com que a explanação dos caracteres da cidade contemple, ao lado da indefinição ou vacilação identitária, a ideia de um espaço que soube sempre reinventar-se, de forma íntima e pessoal, a partir dos seus traumas históricos.

7.7. A construção da “*Governance*”: protagonistas, tensões e transformações

No rescaldo do fecho dos estaleiros, escrevia-se, sobre a cidade, “no espelho das cidades modernas procuras talvez o teu rosto, Nantes la déroutante, Nantes-la-sans-fracas... Tu hésites aussi à choisir entre la rectitude du Nord et la fantaisie du Sud. Garde cette incertitude. C’est comme cela qu’on t’aime, insaisissable, multiple, fantasque”. Efetivamente, sendo a economia dos anos 70 muito marcada pelas crises de 74 e 77, que redundou no declínio das atividades tradicionais, designadamente a construção naval, e em dramático desemprego, a classe política e os agentes económicos locais, numa lógica de articulação (dir-se-á, de *proto-governance*), começam desde logo a debruçar-se sobre a revitalização do desenvolvimento local, dando início à procura ativa de empresas para cidade.

O contexto era ainda o da cisão por vários tipos de oposição socioideológica, mas a crise económica constitui forte pressão para a ideia de esforços alargados de coordenação — representados e encimados, a partir dos anos 80, pela aproximação entre as Câmaras de Comércio e Indústria de Nantes e da vizinha Saint-Nazaire. Passo determinante para a constituição do quadro metropolitano que ainda hoje vigora, dele emergiu a representação da escala que vai permitir ao território metropolitano, mais tarde, a dimensão e a figuração (mental, cognitiva, estratégica) necessária para a abordagem das novas vias e temáticas do desenvolvimento. Neste aspeto, é o presidente da Câmara da altura, Michel Chauty, quem chama, pela primeira vez, a atenção para a necessidade de grandes projetos dinamizadores da economia, que passavam pela reinvenção da cidade enquanto tecnopolo e a construção de um palácio dos congressos, entre outras grandes realizações, de dimensão já metropolitana.

A nível setorial, a grande mutação é a de uma economia baseada na indústria pesada para uma economia de serviços, que veio a fazer de Nantes a capital terciária do Oeste de

França. Perante a queda brutal da construção naval e as perdas da atividade industrial, no rescaldo dos “trinta gloriosos anos” de crescimento, extremamente severas para as atividades em que se especializara a região (siderurgia e mecânica, por exemplo), afigurou-se urgente reconverter os empregos perdidos noutras formas de atividade, evitando cenário catastrófico. O declínio industrial, especialmente da construção naval, sentido mais do que como uma grande crise — “c’était un grand deuil” —, levou a que a Câmara Municipal, face à incapacidade da burguesia tradicional para o fazer, chamasse a si o desiderato de renovar o tecido industrial, tal como preconizado na campanha eleitoral de 1977, dominada pelas questões do emprego. Matéria nova da política municipal, o desenvolvimento económico tornava-se prioridade na agenda autárquica. Com a finalização das obras no estuário da Loire, esgotadas começavam a estar as intervenções do Estado na cidade, e em termos de urbanismo não nascera ainda o impulso estruturante e inovador que décadas depois viria a fazer boa parte do brilho de Nantes.

É nesta circunstância, marcada pela necessidade de uma nova abordagem política da cidade e seu destino, de renovação das metodologias de governação e dos atores, que a entrada de Jean-Marc-Ayrault como Presidente da Câmara se produzirá. E é nessa medida que este protagonista em particular merecerá uma atenção especial.

A infraestrutura política e a armadura das transformações

Sem deslustrar a conotação marxista do termo, destinado a dar precedência à materialidade dos processos económicos sobre as transformações das sociedades e dos territórios, o que nos interessa agora é ver como esta cidade, todas as cidades provavelmente, são grandes fenómenos políticos, na linha do que asseveram Weber ou Duby. E Nantes, na sua trajetória de mutação dos anos setenta e oitenta, é fortemente determinada pelas decisões políticas nela tomadas, pelo discurso urbano dominante, pelas lideranças emergentes e morredoiras, e bem entendido pelo conjunto de políticas e instrumentos, reguladores e incentivadores, de carácter organizacional e financeiro, destinados às cidades pelo Estado francês nesta altura. Na realidade, nos anos setenta, sem rumo identitário ou reflexão estrutural definida, a cidade vivia ao sabor de conceções e representações urbanas vindas do exterior. Nomeadamente as de um certo *kitsch* americano, exemplificado pela edificação da Tour Bretagne (semelhante à torre de Montparnasse, de Paris, construída a

partir de 1971 em cima do centro histórico) e a da visão “pompidouriana”³⁹⁹ das metrópoles contemporâneas, também ela ligada a uma perspectiva americana da condição metropolitana.

Entre outras coisas, esta conceção implicava o atravessamento das cidades por grandes vias rodoviárias, a organização e planeamento urbano devendo servir a chegada rápida do automóvel ao centro. Do arcaísmo de tal perspectiva e dos efeitos nocivos que trariam à cidade a construção de nós de autoestrada nas imediações para levar vias rápidas até ao interior — o centro de Nantes estava, em conformidade, destinado a receber um conjunto de grandes torres de escritórios e habitação —, não será necessário discorrer longamente. Diga-se apenas que esse entendimento se legitimava com o enorme crescimento demográfico dos anos sessenta nas urbes francesas, por razões do *baby boom* e êxodo rural, em Nantes concentrado fundamentalmente na periferia. Os espaços para a rede viária são então alargados e nas franjas restantes algum urbanismo realizado. Seguindo porém essencialmente as determinações ministeriais, sem concertação com entidades ou habitantes residentes.

O que predominava era portanto uma visão funcional e tecnocrática da cidade, decalcada das conceções subjacentes ao projeto nacional das “Metrópoles de equilíbrio” (programa gerido em França, na era de Pompidou, por uma das maiores figuras da política nantense, Olivier Guichard). O qual previa para Nantes um conjunto urbano fortemente “produtivo”, com as funções superiores situadas no centro da cidade mas “irrigadas” por vias rodoviárias de alta velocidade, radio concêntricas, servindo o centro no quadro de uma planificação urbana feita “a regra e esquadro” por gabinetes de especialistas de planeamento e ordenamento do território. Com o presidente da Câmara de direita, André Morice, rendido a esta visão, e não obstante se tratar de um período que nos foi descrito por diversos entrevistados como de “anos perdidos”, é a altura em que Nantes elabora o seu Livro Branco da Aglomeração Nantense e se elabora o SDDAM (Esquema Diretor de Ordenamento da Área Metropolitana), documentos importantes para a primeira grande reflexão de conjunto do futuro da metrópole.

Naturalmente, o enorme incremento da população urbana e os défices de alojamento (na quantidade de metros quadrados edificados mas também na qualidade das habitações, maioritariamente antigas e com problemas de salubridade) reclamava intervenção adequada.

³⁹⁹ Ligada a Georges Pompidou, presidente da República que sucedeu a Charles de Gaulle.

E embora esta começasse a ser operada por instituições locais, mantém-se ainda debaixo da preeminência dos serviços do Estado, em particular da DDE (Direction Départementale de l'Équipement). O papel do poder local, neste contexto, é o de servir de ligação com o poder central, essencialmente com o poderoso *Préfet de Région*, e menos o de articulação com as forças económicas e sociais envolventes. A um Estado planificador e omnipresente, correspondia a figura mediadora do “notável” local, de poder altamente personalizado e preocupação constante com a qualidade da influência, formal e informal, junto dos organismos estatais.

É portanto lentamente que se forja na cidade um entendimento sobre o futuro urbano (social, económico, urbanístico) como passível de ser preconizado por instituições e atores autóctones, e que terá como efeito catalisador o modelo de transporte. A partir do final dos anos setenta e durante toda a década de oitenta, no rescaldo do fracasso das lógicas planificadoras impostas “de cima”, tantas vezes ao serviço da poderosa indústria automóvel, a ideia da cidade vai passar pela reconquista do poder autárquico pelas forças socialistas, mas essencialmente pela maturação política que a descentralização proporciona a agentes que assumem várias linhas de força na sua estratégia: a revitalização do centro da cidade, que se esvaziava de pessoas e atividades; a montagem dum quadro de governança intermunicipal, destinado a fundir estruturas de decisão e legitimar, mediante lógicas de concertação, intervenções urbanas alargadas; a passagem das ZUP (zonas de urbanização prioritária) a ZAC (zonas de ordenamento concertado); a terciarização da cidade e a concentração das indústrias nos espaços dos antigos estaleiros navais; a revitalização do imaginário marítimo e a redinamização dos transportes públicos, por troca com o abandono da penetração rodoviária da cidade, em particular através da recuperação do *Tramway*.

Também aqui se projetam divisões esquerda/direita, a direita abraçando o modelo pompidouriano, dominante a nível nacional — difusor dos slogans “*les Français aiment la bagnole*”, ou “*la ville doit épouser l'automobile*” —, e a esquerda socialista, liderada pelo presidente Alain Chénard, que optou, em 1977, por dar o aval àquele que seria o primeiro *Tramway* da era moderna em França. Ainda assim, a própria família política socialista se dividiu, perante a opção “fraturante” e radical que o *maire* estava a tomar, com a primeira linha do *Tramway* a despoletar acesa polémica — dizia-se que seria desastrosa, a nível de custo como de utilidade. Embora o programa eleitoral da coligação de esquerda destacasse a aposta nos transportes coletivos, Chénard foi realmente o primeiro autarca “à esquerda” a

materializar essa vontade, mostrando que apesar das diferenças fundamentais entre esquerda e direita na questão dos transportes, a relação da esquerda com os transportes coletivos não passou muitas vezes de declarações de intenções (Bigey, 1993).

O consenso que nas décadas seguintes se formaria em torno da oferta de transportes urbanos em sítio dedicado⁴⁰⁰, apelidado investimento estruturante, não veio, aliás, das primeiras tentativas de reposição deste tipo de mobilidade. Como o comprova a derrota de Alain Chénard nas eleições autárquicas de 1983, ao perder para uma direita RPR alinhada com a política urbanística de Pompidou — a da construção de auto estradas até ao interior urbano —, que havia centrado grande parte da campanha eleitoral na crítica ao transporte coletivo. Derrota inglória, apesar de tudo, dado que Chénard seria mais tarde copiosamente elogiado pelo pioneirismo na matéria, que muitas cidades francesas e estrangeiras replicariam. Facto é que em 1983 os efeitos positivos da construção do *Tramway* não eram visíveis, prolongando-se as obras, com grande incómodo para a população, em particular os comerciantes, o que favoreceu a votação na lista de direita, liderada pelo futuro presidente Michel Chauty. O novo presidente de Nantes, eleito também para parar a construção do *Tramway*, declararia que só não o fez devido ao estado avançado da obra⁴⁰¹.

7.8. Recuperação e reinvenção: uma gestão positiva da conflitualidade

A partir do final dos anos oitenta, entre a perda dolorosa dos estaleiros e a reconversão “terciária” do tecido produtivo, Nantes começa a patentear uma economia com sinais notórios de pujança. Grande pluriatividade acompanha o crescimento demográfico e a extensão do edificado urbano, que em apenas trinta anos aumentou tanto como nos trezentos anteriores — recorda, em jeito ilustrativo, Jacques Floch —, metamorfoseando a cidade: “A cidade recuperava a vitalidade económica depois do severo traumatismo causado

⁴⁰⁰ Ao longo das temporadas que no âmbito da pesquisa passámos em Nantes, pudemos ver, em múltiplas formas de expressão e suporte, a satisfação dos nantenses com este meio de transporte, apelidado de “tram”, maciçamente sufragado pelos utilizadores, classe política (de direita como da esquerda), empresários e meios de comunicação em geral. Os estudos de opinião feitos pela SEMITAM (“Sociedade de Economia Mista” responsável pelos transportes na aglomeração nantense, criada em 1979 e em cuja sede realizámos entrevista com o diretor da altura, Alain Weber) constatarem precisamente o crescimento das opiniões favoráveis ao *Tramway* ao longo das décadas de oitenta e noventa, prosseguindo na primeira década deste século. Um elemento mais crítico é apenas o introduzido por alguns comerciantes na cidade, queixosos do número de clientes que o Tram desloca para as grandes superfícies da periferia.

⁴⁰¹ Contra a vontade de Michel Chauty, as obras tiveram que continuar, pois os custos financeiros e económicos que a sua paragem acarretariam para a cidade eram demasiado elevados.

pelo fecho dos estaleiros navais, em 1986”⁴⁰². Uma das explicações é a de que Nantes aprendeu a conjugar “esforços com a sua antiga rival Saint-Nazaire e assim formar uma metrópole de peso, servida tanto por uma sólida indústria pesada, com a Airbus e a Alstom, como por um tecido extremamente diversificado de pequenas e médias empresas”⁴⁰³. Neste particular, a saída da “mono atividade e o tecido de dinâmicas PME asseguram a Nantes um desenvolvimento equilibrado e pouco dependente da conjuntura (...) paradoxalmente, a ausência de uma identidade histórica e económica forte do polo nantense joga a seu favor”⁴⁰⁴. Mais recentemente, a cidade deu início a uma colaboração ativa entre as instituições de ensino superior, investigação científica e grupos económicos locais, criando quatro polos especializados para atrair diverso tipos de empresas à metrópole.

A partir da recuperação socioeconómica, a cidade e a sociedade local viveram uma mutação decisiva. Foi esse ambiente de confiança que facilitou a vitória do clube local, Football Club de Nantes (conhecidos como os “canaris”, pelo equipamento amarelo) na liga francesa, em 1995, e depois em 2001. Nessa altura, podia ler-se

“La phrase est à déguster comme un bonbon. Chacun la répète, enivré de bonheur : ‘Nantes a retrouvé son rang.’ C’est l’histoire d’une puissante reconquête (...) Ces trois villes (Nantes, Rennes et Bordeaux), on les ignorait, on les évitait, on les revendique presque maintenant, assuré d’avoir un destin commun. Car désormais Nantes commande, Nantes ordonne, Nantes est fière d’elle-même”⁴⁰⁵.

Este sucesso desportivo foi sem dúvida expressão de avanços mais profundos que tocaram e estimularam a autoestima das populações. Dominique Luneau salienta três eventos ‘eletrochoques’ que mudaram a identidade nantense. Os quais, embora tenham acontecido antes do mandato de Jean-Marc Ayrault, têm ramificações que permaneceram centrais no seu programa municipal até ao fim. Em 1960, Nantes e Saint-Nazaire foram nomeadas pelo Estado como ‘metrópoles de equilíbrio’, decisão que embora tenha trazido vantagens ocasionais, não superou a lógica de suspeita mútua entre os dois territórios, só mais tarde a aproximação das duas cidades realmente se concretizando. Ainda assim, essa injunção inicial foi determinante para o quadro socio territorial que viria a permitir a esta região afirmar-se como um dos mais notáveis espaços de desenvolvimento em França.

⁴⁰² Le Point, 9/01/04, pág. 48.

⁴⁰³ Le Point, 9/01/04, pág. 48.

⁴⁰⁴ Beslu, *L’Express*, 17/10/02.

⁴⁰⁵ Ysmal Schifres, *Le Figaro*, 25/11/2003.

O segundo evento catalisador de mutações na cidade foi a decisão, em 1977, de substituir o programa nacional de autoestradas urbanas pelo Tramway, decisão inovadora, que viria a ganhar prémio europeu de urbanismo, e foi prosseguida ao longo das três décadas seguintes com a construção de múltiplas extensões de Tramway. Finalmente, o terceiro evento foi o fecho em 1987 do maior estaleiro naval de Dubigeon, cujo carácter emblemático deixou uma lacuna física e emocional. A reconstrução neste sítio de um cais pedonal irá representar depois a valorização do passado industrial, no quadro de um conjunto de ambiciosos projetos urbanísticos, também eles fixadores de uma imagem dinâmica e otimista da cidade, a par com a atração de múltiplas atividades ligadas à cultura e artes, em grande parte por iniciativa de jovens locais. Deste modo, pode dizer-se que nos anos oitenta a identidade tradicional da cidade trabalhadora e de burguesia industrial se perdeu, após o declínio das principais indústrias. Mas a Câmara Municipal eleita no final da década (1989), presidida por Jean-Marc Ayrault, dedicar toda a década a construir nova imagem da urbe, a qual ganhará sustentação nas décadas seguintes. O recurso ao marketing tem aqui papel essencial, mas a nova identidade baseia-se essencialmente num conjunto de projetos de desenvolvimento e regeneração urbana, e também de carácter cultural e económico, que constituem formas reais de materialidade e não meros efeitos de imagética político-territorial.

A construção relacional de uma liderança: Jean Marc Ayrault

A chegada de Jean-Marc Ayrault à Câmara Municipal de Nantes coincidiu com o fim de um período perturbado para Nantes. O mandato do antecessor, Michel Chauty, marcado por conflitos no seio do executivo municipal e medidas impopulares, não só contribuiu para eliminar as conotações negativas (internas e externas) da cidade, como generalizou sentimentos de insatisfação nas suas “forças vivas”. Num clima de tensão, que se abria em oportunidade política para Ayrault, a campanha eleitoral socialista, liderada pelo “ex-maire” de Saint-Herblain, centrou-se na necessidade de Nantes sair do imobilismo e recuperar o tempo perdido em querelas político-partidárias. Ayrault apresentava-se como o líder de que Nantes precisava para “federar” os diversos atores e forças da cidade, nomeadamente em torno de projetos comuns, associando a esse desígnio um modo de exercício do poder virado para o diálogo e a concertação com as múltiplas referências sociais, políticas e económicas na cidade.

Ganha a Câmara Municipal, o novo presidente mobilizou oito agências de publicidade para chegar a um *“concept de ville”*. A ideia era a de que se devia evitar uma imagem *“gadget”*, para *“mettre en évidence l’identité de la cité”*. Da mesma forma, deveria afastar-se as referências *“passadistas”* ligadas à indústria, favorecendo-se a promoção da água como *“élément fédérateur”*, emblema e glória da antiga *“Venise de Ouest”*. Uma operação de comunicação interna foi lançada, envolvendo debates públicos com quase oitocentas pessoas, onde foi apresentado estudo que, a partir de mil entrevistas, evidenciava a falta de notoriedade de Nantes e o conservadorismo da população⁴⁰⁶. *“Nantes, l’Effet Côte Ouest!”* vai tornar-se o slogan duma campanha de marketing territorial de longo prazo, que acabaria por ser caso de sucesso, associando a figura de Ayrault à *“metamorfose”* da cidade.

O trajeto pessoal de Jean-Marc Ayrault explica a identificação recíproca que se operou entre ele e as fações dominantes na paisagem sociopolítica da aglomeração nantense. Nos laços sociais locais que teceu e desenvolveu ao longo do percurso político e profissional nasce a explicação para o papel de coordenador e dinamizador de várias redes existentes na cidade, permitindo-lhe a construção de uma *“rede de redes”* fundamental para a atenuação de conflitos, a obtenção de consensos e a adoção de estratégias comuns com vista à prossecução das políticas locais. Isto é, para a criação de uma capacidade coletiva de ação.

O que se tem de convocar para esta parte da explicação é a dimensão holística do processo, que nos dá a ver Nantes como contexto estruturado pelas consciências de classe político-ideológicas, as culturas conservadora e socialista, patronal e operária, reacionária e republicana. Esta supraordenação das mentalidades e condutas diferia-se depois em redes sociais, grupos e espaços diferenciados na cidade, tal como se exprimia na conflitualidade laboral ou na divergência política sobre os temas da educação. Por outro lado, o carácter evolutivo das relações sociopolíticas prende-se com a latitude e os processos de escolha de determinados atores individuais, portadores de estratégias que reconfiguram os hábitos e a cultura política no território urbano. Os condicionamentos estruturais não desapareceriam, mas puderam ser apropriados enquanto base, e até recurso, de novas opções ou preferências, reguladoras e transformadoras, por parte de atores, direta ou indiretamente políticos. Neste entendimento, a criação de situações propícias de interação foi aqui

⁴⁰⁶ Rivais, *Le Monde* 13-14/1/99.

determinante, mas tudo passa muito por efeitos de “personalidade” — na inteligência da leitura das situações e valores “em jogo”, a cada momento, na habilidade negocial entre “redes”, afim daquilo que a teoria das organizações aponta como o papel dos *integradores* dos sistemas de ação concreta (Crozier e Friedberg) —, essenciais na arbitragem de conflitos e na condução dos ajustamentos e equilíbrios impeditivos dos riscos de desagregação dos sistemas relacionais gradualmente estabelecidos. Por outro lado, há a combinação do jogo de interações entre indivíduos, com a produção de legitimidades coletivas, aptas para servir enquanto *princípio gerais de equivalência* (Boltanski e Thévenot, 1991), a partir das quais as condutas de cada “parceiro” são avaliadas e legitimadas no seu contributo para a produção dos laços sociais desejados. Indubitavelmente, o estabelecimento de regras formais pela via das instituições, das leis e regulamentos (e nestes os do Estado, em primeira instância), bem como de dispositivos materiais, como os dos projetos ou “esquemas” territoriais de ordenamento e planeamento, são absolutamente fundamentais. Mas estes “investimentos de forma”, na expressão da Laurent Thévenot (1986), que dão muito do enquadramento, articulação, estabilização e “sentido” à conduta cooperante dos atores (Reis, 2007), só veio a ser frutífero com a complementaridade relacional, interativa, coalescente da ação pessoal de figuras individuais, no seu entendimento e cumplicidades, muitas vezes informais e “íntimas”, para o esboço do regime político (Stone, 1993) que vigorou em Nantes a partir da última década do século passado. Para este fundo de pragmatismo relacional concorre a liderança municipal de Ayrault, com um dos aspectos para nós fundamentais — lembrado exemplarmente por Besson (2004: 341), quando transcreve as palavras de um comentador político nantense, Gérard Brovelli, professor da faculdade de direito de Nantes; “Qual é a marca dos mandatos do *maire*? Estou tentado a responder que a sua acção testemunha a mesma timidez que o resto da sua personalidade. O tramway? Não é ele que assume o risco. Se alguém acordou Nantes, é indubitavelmente Chénard! (...) O talento político de Jean Marc-Ayrault é o de ter agregado todos os opositores aos seus pontos de vista, de ter convertido todos os *maires* da periferia à sua política de transportes e à ideia da comunidade urbana. Um verdadeiro sucesso. Nantes Métropole é um ato essencial. Ayrault compreendeu que o destino dele em Nantes estava ligado ao seu destino de líder metropolitano”.

Jean Marc Ayrault nasceu em 1950, na zona de Choletais, meio rural e conservador e símbolo histórico da luta monarquista contra a revolução. Na juventude, pertenceu ao

Mouvement Jeunesse Rurale Chrétienne (MJCR), movimento que numa região tradicionalmente muito religiosa, a região Oeste francesa, tinha bastante influência e através do qual muitos jovens de então iniciaram ou desenvolveram a atividade associativa ou política. Em Nantes em particular e na região Oeste francesa em geral, as instituições religiosas conseguiam e conseguem, através nomeadamente de uma certa visão humanista, estabelecer elos de ligação entre esquerda e direita: “Vous avez aussi dans les milieux économiques des gens de droite qui viennent également des souches chrétiennes et qui ont une vision humaniste de l’entreprise”⁴⁰⁷. O ativismo católico de Jean Marc Ayrault no seio deste movimento proporcionou-lhe convivência, diálogo e debate com figuras progressistas, levando-o a uma cultura política de esquerda. Aos dezoito anos, simpatizava com as duas fações existentes no seio da Igreja: uma preconizando o espírito de concílio, a outra a evolução marxista do movimento. Como refere ainda Luneau: “Jean Marc Ayrault se situe à l’articulation des deux, il n’est pas totalement marxiste, il est chrétien mais demeure social”.

Ao mudar-se para Nantes e ingressar na Universidade, Ayrault, à semelhança de muitos jovens universitários oriundos de localidades vizinhas, vai ser parte duma nova geração que emerge na cidade: escolarizada, com espírito empreendedor e aberta à mudança. Aos vinte anos, deixa a militância católica e ingressa num movimento laico de esquerda. Após a conclusão da formação universitária, já professor de alemão e militante do Partido Socialista, junta-se à corrente marxista de Jean Poperen. As eleições municipais de 1977 e a chamada “vague rose” colocam-no, depois, na presidência da Câmara de Saint Herblain, nas imediações de Nantes, tornando-o, com vinte e sete anos, o mais jovem Presidente de Câmara de uma cidade de mais de trinta mil habitantes. Feito que, associado a outros cargos políticos que o jovem autarca desempenha, representa claramente a mudança de gerações no Partido Socialista Francês, salientada pelos meios de comunicação locais e nacionais: “JMA, symbole de renouvellement socialiste dans la région, qui a brûlé les étapes, en devenant, très jeune, conseiller général, maire de Saint-Herblain, aux dépens de Michel Chauty, et député en 1986 à trente-six ans” (Laurens, 17/12/87, Le Monde).

Ao longo dos dois mandatos (1977-1983, 1983-1989) enquanto autarca no município de Saint-Herblain, Jean Marc Ayrault participa ativamente no debate ideológico esquerda-direita e ganha reputação de autarca próximo dos concidadãos. O percurso pessoal e político

⁴⁰⁷ Dominique Luneau, entrevista pessoal.

anterior a 1989, fazendo-o passar por diferentes “famílias” - católicos conservadores e progressistas, laicos, socialistas, marxistas e grupos do mundo semi-rural -, e o seu modo de exercício de poder (privilegiando o contacto com a população e os vários agentes da cidade) permitiu-lhe tecer importante rede de apoio e inserir-se fortemente na identidade(s) local. O conhecimento de terreno que capitaliza e a reflexão em torno dos desafios colocados às cidades e aos eleitos locais conduzem-no a uma visão da ação política marcada pela necessidade de ultrapassar dogmas ideológicos e promover uma cultura de parcerias entre diversos agentes, à guisa de metodologia eficaz para os desafios territoriais. Em 1987, na sequência da conflitualidade que pontuava o mandato do presidente da Câmara de Nantes, Michel Chauty, as declarações de Jean Marc Ayrault deixam patentes essa visão:

“Il se passe beaucoup de choses ici, ce qui manque c’est la volonté de rassembler ces forces-là (...) Je ne crois pas qu’il faille chercher un consensus politique, mais sur certains dossiers concernant l’avenir de la région, il pourrait y avoir des actions en commun. N’oublions pas que c’est là-dessus que nous sommes jugés”.⁴⁰⁸

O novo Presidente da Câmara demarca-se prontamente das opções políticas do antecessor, bem como do modo vigente de exercício do poder local. Começando por investir na diversificação da política cultural da cidade⁴⁰⁹, dirigindo-a às múltiplas sensibilidades da população (de esquerda como de direita), apoia sem reservas as iniciativas culturais da sociedade civil, as quais, com o tempo, farão com que o sector da cultura se afirme como área na qual Nantes se tornará referência nacional e internacional⁴¹⁰. Nessa ótica, o *maire* socialista serve-se do setor cultural para o primeiro esforço de investimento nas “relações sociais de proximidade” e reforço da coesão social através da criação de uma nova identidade coletiva (Fortuna, 2002). Os eventos culturais promovidos ou apoiados pela autarquia passam a assentar em referentes identitários nantenses, como sejam o passado industrial da cidade ou a sua ligação ao rio e à água, ao passo que o estilo de liderança autárquica se foca no trabalho de “pacificação” interna da cidade, na busca incessante de “equilíbrios”, *leitmotiv* da nova gestão socialista. É o caso no campo da educação, um dos mais sensíveis e clivados, em que Ayrault, laico assumido, não ofusca qualquer das sensibilidades sociológicas em presença. Defensor de um ensino público laico, reconhece a importância do ensino

⁴⁰⁸ Ayrault, in Laurens, *Le Monde*, 17/12/87.

⁴⁰⁹ Segundo Damien Bouchet (2004), “Un an après avoir été élu le budget de la culture monte de 19 millions en 1988 à 278 millions”.

⁴¹⁰ Graças nomeadamente “aux Rendez-vous de L’Erdre”, “Les Folles Journées”, le “Festival des Trois Continents” ou ainda “le Festival des Allumés”.

confessional na região. Com esta postura, no domínio da educação como no de outros dossiers, o presidente socialista impõe-se como “conciliador”, comprometendo-se a uma espécie de entendimento cordial (“bonne entente”) com o ensino católico. Sobre o tema da educação, refere, “evolui nesta questão”⁴¹¹. Mais precisamente, declara a Alain Besson

“se é certo que desde há longos anos me distanciei da Igreja e evolui para uma forma de agnosticismo, não tenho certezas e por vezes oscilo. Mas não sou tentado pelo ateísmo. Tenho muito respeito por aqueles que têm fé e que se empenham na ação concreta. Os católicos nantenses sabem-no. O clero sabe-o. Há uma relação de confiança. O anticlericalismo primário nunca me interessou. Ao mesmo tempo, preservo a minha independência. Posso muito bem dialogar com ateus, católicos, como com franco-mações” (Besson, 2004: 229).

Não surpreenderá, por isso, que Ayrault “negoceie” com a Igreja Católica local alguns dos seus conselheiros municipais, como Albert Mahé, Daniel Asseray ou Jean-Marie Pousseur. Os quais, manifestamente laicos, não deixavam de ter familiares com importantes ligações ou funções na Igreja — que nem sequer estaria interessada na lealdade confessional do executivo municipal, mas em questões de urbanismo e gestão da propriedade na cidade, dado ser a maior detentora de edifícios e espaços edificáveis em Nantes⁴¹².

O novo presidente de câmara, eleito em 1989, faz igualmente apelo a oito agências de publicidade para encontrar um “*concept de ville*”, que deveria evitar “*une image gadget*”, para “*mettre en évidence l’identité de la cité*”. Por outro lado, Ayrault procurava evitar as “*images passéistes*”, ligadas à indústria tradicional, enfatizando a água como “*élément fédérateur*”, emblema da glória da antiga “Venise de Ouest”. Lançada uma operação de comunicação interna, que envolveu debates públicos com quase oitocentas pessoas, foi depois apresentado um estudo que, baseado em cerca de mil entrevistas, mostrou a falta de notoriedade de Nantes e o conservadorismo da população⁴¹³. “Nantes, l’Effet Côte Ouest!”

⁴¹¹ Cit. Por Feltin, *L’Express*, 14/9/00.

⁴¹² Servindo-se das boas relações mantidas, desde o tempo de Alain Chénard a presidente, por Mahé, número dois do executivo Chénard, com o padre Daniel Tertrais, vigário episcopal responsável pela administração dos bens da Igreja, Ayrault marca uma reunião a três onde os assuntos relativos ao futuro de vários edifícios e objetivos da Igreja local são debatidos. Dessa reunião terão saído consolidados os laços de confiança pessoal entre Ayrault e Tertrais — Ayrault reconhecendo no prelado o profundo conhecimento da realidade social nantense, a postura discreta e a capacidade para rapidamente, em “meias palavras”, perceber as coisas, dadas nomeadamente a sua “inteligência” e “sentido político” —, os quais não mais cessariam de ser mantidos, à medida que projetos como a construção da Igreja de Notre-Dame-de-Lumière, na Île Beaulieu, para o regresso dos monges do Carmelo a Nantes (e a França, depois da expulsão no período pós-revolucionário de 1789), vão sendo concretizados.

⁴¹³ Rivais, *Le Monde*, 13-14/01/1999.

passa a slogan de uma campanha de marketing territorial de longo prazo, a que no final se credita enorme sucesso. “L’homme qui s’est fait le pari de réveiller “la belle endormie” a toutes les chances de réussir”, prenuncia Jean-Yves Deleane, delegado geral d’Atlanpole⁴¹⁴. E se Nantes não apresenta nada de muito espetacular, mostra porém *une bonne tenue dans tous les registres* ⁴¹⁵.

Sob a influência de Jean-Marc Ayrault Nantes é tomada por um grupo de tecnocratas de sensibilidade “socialista”, os quais irão constituir uma ambiciosa tecnoestrutura destinada a um papel fundamental nos destinos da metrópole, desenhando-a e programando — passo a passo, esquema a esquema, projeto a projeto, escala a escala, de forma sucessiva ou em simultaneidade — o que ela será vinte anos mais tarde. Inicialmente, diga-se, o que caracteriza a nova equipa de poder em Nantes não é tanto esta estrutura técnico-política, mas o seu carácter de jovem classe média diplomada, um pouco diferente da extração habitual dos autarcas de esquerda, mais ideológicos, identificados com o universo da cultura e do social, contra a propriedade, e próximos das trajetórias e dos grupos do sindicalismo ou da luta operária. Com Ayrault vem um discurso que aponta para ambições mais nacionais e já “europeias”, assim como uma estratégia que passa pela negociação do crescimento urbano com os agentes privados da economia, de quem se vai aproximar, por exemplo, por via da íntima articulação política e pessoal, com a figura de Jean-Joseph Régent.

Nesta “equipa” de jovens tecnocratas vai pontificar Jacques Floch, presidente de câmara socialista da vila de Rezé e futuro diretor da AURAN⁴¹⁶, bem como Laurent Théry, economista e urbanista que depois de ter trabalhado para os serviços do Estado, enquanto responsável de estudos no CETE⁴¹⁷, e aproveitando a descentralização é contratado pelo presidente da Câmara de Saint-Nazaire, Joël Batteux, para funções de coordenação do desenvolvimento económico, urbanismo e ordenamento do território de Saint-Nazaire, vindo finalmente a ser diretor dos serviços da Comunidade Urbana de Nantes⁴¹⁸. Com esta geração de profissionais surgem projetos que dão sustentação e corpo à mutação urbana, mas também uma mundividência centrada na política, em entendimentos operacionais e em ação

⁴¹⁴ Rivais, op. cit.

⁴¹⁵ Houdart et all., *Le Point*, 10/1/03, p.49

⁴¹⁶ Agência de Urbanismo da Região Nantense.

⁴¹⁷ Centro de Estudo Regional do Ministério do Equipamento.

⁴¹⁸ Depois de passar por funções similares na cidade de Lille, com o projeto Euralille, Théry acaba a desempenhar, a convite dos “perfeitos” da região Provence-Alpes-Côte d’Azur e do departamento das Bouches-du-Rhône responsabilidades diretas no projeto de aglomeração Marseille-Provence.

estratégica a várias escalas. Para isso concorrem instituições, estruturas organizativas, dispositivos, mecanismos que mesclam saberes e culturas profissionais (de urbanistas, geógrafos, engenheiros, arquitetos) com uma praxis política animada por certos desígnios, vontades e *slogans*. Em quase todas essas referências estão noções fundamentais de “equilíbrio” e coerência”, chamadas a elevar a um certo nível de generalidade e consenso as tarefas práticas que o novo *maire* se atribuía. De resto, como bem exprime Pinson (1998), na análise da importância dos projetos de transporte coletivo urbano, e do *Tramway* de Nantes em particular, para as capacidades de ação política nas cidades e a coesão dos seus sistemas de atores, a grande palavra de ordem é “coerência”. Coerência significa que as necessidades funcionais dos novos territórios (de aglomeração metropolitana) se repercutem numa autêntica “tecnologia institucional intermunicipal”, asseguradora de coesão política e integração normativa dos atores. O que daqui ressalta são os objetivos comuns em que se investe, os compromissos que se celebram, os consensos a que se apela, as formas de cooperação estimuladas, as solidariedades emergentes, apanágio duma ação pública realmente territorial e coletivamente produzida.

O que resulta é a gradual formação e institucionalização, em moldes eminentemente flexíveis e interativos, de um tecido de interdependências políticas e técnicas que configura uma autêntica estrutura político-técnica. E se esta lida com conceções e modelos cognitivos, esquemas, políticas (do Estado, por norma) e projetos de diferentes temporalidades e objetivos às vezes contraditórios, não deixa de lhes aplicar os seus próprios dispositivos de regulação, coordenação, tradução local, tributários das rotinas institucionais e pessoais amadurecidas na cidade — atribuídas frequentemente a particularidades identitárias diferenciadoras, como as decorrentes de uma cultura onde se “joga à moda de Nantes”⁴¹⁹. Assim Nantes integra os recursos e -oportunidades oriundos do exterior, “somatizando” no tecido urbano e nas suas transformações espaciais as respetivas potencialidades. Enquanto vai dando lugar à ideia de cidade coproduzida, não deixa de colocar o acento de uma certa soberania política intramuros, de ordem urbana e depois metropolitana, em todas as políticas e programas que o Estado e os seus organismos lhe propõem.

⁴¹⁹ O “*jeu la nantaise*”, associado à equipa do Futebol Clube de Nantes aquando do tempo em que era treinada por José Anigo e foi campeã de França, caracterizado pela predominância das opções de “*passé*” da bola, em detrimento dos individualismos.

7.9. A “cidade-sistema”: entre as “águas sórdidas” e a propedêutica do *Tramway*

Uma das expressões utilizadas por um dos nossos interlocutores no processo de investigação foi a de que o contexto político e social evidenciado hoje por Nantes não deixa perceber o quanto as suas origens remontam a um cenário de “águas sórdidas”. Estas remetem não só para as múltiplas tensões, clivagens ideológicas e querelas político-partidárias que marcaram os mandatos de vários autarcas nantenses — agravando, em diferentes momentos, a crise identitária e económica pela qual esta cidade passava —, mas para um espaço social fragmentado, sem noção de projeto comum ou destino partilhado. Com efeito, contrariamente ao *département*, mais homogêneo, as divisões políticas nacionais reproduziam-se com bastante intensidade em Nantes, num substrato conflitual que seria, em boa medida, causa maior paralisia e imobilismo em termos de ação política. No entanto foi este caldo de cultura política local que permitiu, a partir de determinado momento, que diversos atores, entre os quais Jean Marc Ayrault, realçassem a necessidade de ultrapassar as barreiras internas e de pacificar as relações entre grupos, redes e instituições, sem o que o desenvolvimento da cidade estaria comprometido. Mais ainda, o contexto fortemente conflitual que em 1989 imperava em Nantes terá sido um dos fatores mais responsáveis pela eleição de Jean Marc Ayrault para presidente da Câmara Municipal de Nantes:

“La chance de Jean-Marc Ayrault fut que son prédécesseur avait été vraiment mauvais, avait été négatif. Il avait donné une image de Nantes nationalement mauvaise. L’image d’une ville qui rejette la culture, le Tramway, il disait non à tout, sauf à la cité des congrès qui est un beau projet” (Besson, Entrevista pessoal).

O debate ideológico, sem dúvida, continuou a ser visto como necessário e saudável, desde que com ele não se paralisasse a cultura de compromisso em torno de certos projetos estruturantes.

Da divergência ao compromisso de base local

O contexto de crise económica e os conflitos “nanto-nantenses” proporcionaram, neste sentido, algumas das circunstâncias que — a partir de finais da década de 1970 — levaram vários atores da sociedade civil a ultrapassar clivagens político-partidárias e colaborarem num conjunto de projetos que, em áreas fortes como a política de transportes e o urbanismo, progressivamente interligados, instauraram no tecido institucional da cidade uma autêntica

“cultura de projeto”, a que um modelo concreto de “governance” deu estofa global. As políticas de “déplacement”, de que o Tramway é o grande símbolo, são efetivamente um dos exemplos mais “acabados” e que melhor traduzem esse novo estilo de governação — como salienta Péneau (2002 : 12): “C’est toujours en périodes de doute, d’incertitude, de crise, que la société réfléchit à la façon de s’organiser autrement, employant l’urbanisme comme technique thérapeutique” -, no qual diversas personalidades da direita local desempenham papel do maior relevo.

Na realidade a preconização e valorização desses novos processos de governação não teria sido possível se diversos atores da “direita” não tivessem a ela aderido. Em 1989, a necessidade de cooperação foi igualmente um dos temas de campanha de Daniel Augereau, candidato RPR, à presidência da Câmara Municipal de Nantes. Com o slogan “ L’esprit d’équipe”, e uma lista “très ouverte, composée de personnes qui veulent faire de Nantes une ville attractive”, Augereau, figura importante da política local e nacional, utiliza uma linguagem similar à de Jean Marc Ayrault, enfatizando em particular o facto dos outros níveis de decisão, a nível regional, como os quais havia que trabalhar institucionalmente, serem da sua cor política, apresentando tal desiderato como condição necessária ou facilitadora da ação conjunta:

“Il faut raisonner en termes de l’agglomération et d’estuaire. Au conseil régional, dont je suis rapporteur du budget, la majorité RPR-UDF domine, et au conseil aussi. Il faut absolument que la capitale soit du même bord. Si l’on veut faire de Nantes la métropole européenne de l’Ouest, toutes les collectivités doivent parler d’une même voix. Synergie signifie réussite” (Augereau, Daniel, cit. em Grosrichard 17.1.89 Le Monde).

Elemento comum às duas abordagens adotadas é o seguinte: a percepção de que o desenvolvimento de uma comunidade urbana devia assentar em projetos capazes de ultrapassar uma lógica sectorial e parcelar. Na realidade, alguns exemplos de cooperação e em menor medida de inter municipalidade já tinham produzido efeitos na cidade e permitido a aproximação e o trabalho cooperativo de várias entidades. As Câmaras de Comércio de Nantes e de Saint Nazaire, por exemplo, desde cedo fundiram esforços e projetos, tratando-se agora (a partir de 1989) de lhes ampliar a escala e o alcance. Por outras palavras:

“Les grandes dates de l’histoire du projet de l’urbanisme nantais illustrent l’évolution progressive de la prise de conscience collective de l’intercommunalité et de l’émergence du désir de construire ensemble un projet de territoire autour de concepts, de représentations et d’ambitions partagés.” (Péneau, 2000: 12).

Esta progressiva “habituação” à cultura de parceria, incentivada como veremos, pelas medidas de descentralização político-administrativa e financeira operadas pelo Estado, possibilitou a criação de um espaço político próprio da metrópole e suas instâncias específicas de cooperação, abrindo em simultâneo canais de informação e de participação mútua em objetivos diversificados entre os níveis de poder. Nesse campo, alguns fatores adicionais, já por nós aflorados, foram cruciais. Entre eles está a coexistência de “elementos” político-simbólicos heterogêneos na cultura política da cidade de Nantes, que necessitavam, para ser “rentabilizados e produtivos”, de cooperação pessoal e institucional acima de qualquer bloqueio ou restrição. Ora, os valores tradicionais de solidariedade das *Terras do Oeste* tendiam a ir neste sentido colaborativo, de par com a propensão histórica dos nantenses a um tipo de política que não constituísse obstáculo aos negócios: “Cette ville aime les fédérateurs, elle n’aime pas les oppositions politiques partisans et stériles” (Besson. Entrevista pessoal). Da mesma forma, a mudança de gerações nos tradicionais campos políticos contribuiu para a transformação operada no modo de equacionar a ação política, virando-a decisivamente para lógicas de pragmatismo e negociação. No seio da direita e das elites económicas, várias figuras não oriundas das tradicionais famílias burguesas apareceram na cena política local. Assumindo responsabilidades nas mais variadas instâncias, criaram novas redes de influência, abrangentes e sobretudo mais “produtivas”. Jean Joseph Regent, presidente da Câmara de Comércio e Indústria Nantes, que se virá a perfilar como um dos principais atores da cena política local, não deixa, é certo, de notar as dificuldades que este “trabalho” acarretou:

“Jean-Joseph Régent... fait référence à son expérience personnelle de « fils de forgeron originaire du Croisic », devenu industriel nantais, pour affirmer que ceux qui bousculent le jeu des héritiers d’une ville s’attirent des ennuis”⁴²⁰.

De resto, a mudança de gerações também se operou na esquerda. A cultura sindical predominante nos anos 60 foi perdendo importância no seio do Partido Socialista, tendo quase totalmente desaparecido e cedendo lugar ao “realismo económico” local.

Um exemplo desses entendimentos estratégicos entre a direita e a esquerda no primeiro mandato de Jean Marc Ayrault prende-se com a colaboração recorrente que este, Olivier Guichard, presidente RPR da região, e Alain Mustière, presidente do *Conseil*

⁴²⁰ Philippe, *Le Monde*, 10/02/04.

Economique et Social Régional e da *Chambre Régionale de Commerce et de l'Industrie* vão desenvolver: “Ces trois hommes sauront s’entendre pour construire des projets en commun. Ils mettent de côté leurs désaccords politiques parce qu’ils estiment que l’aménagement du territoire, les grands projets passent avant les querelles politiques” (Besson, Entrevista pessoal).

7.10. Projetos que unem atores: a coabitação das tradições políticas

O projeto do Tramway e as intervenções urbanísticas que originou foram, indubitavelmente, em Nantes, o primeiro e principal instrumento que permitiu a criação o esboço dos modos de funcionamento típicos da noção de “ator coletivo territorial”. No entanto, outros projetos, dignos de nota, foram fruto da cooperação assumida entre várias coletividades e atores, entre os quais a construção da metrópole/área metropolitana, a política cultural, a promoção do ensino superior e investigação e a construção do novo aeroporto.

A aproximação de Nantes a Saint Nazaire operou-se no início da década de 80 e foi impulsionada pelo Estado, que entendeu esse “espaço” como território pertinente de cooperação. Rapidamente as Câmaras de Comércio e os autarcas de ambas as localidades perceberam que os seus interesses poderiam beneficiar com as medidas de descentralização adotadas pelo Estado, intensificando as suas relações. A progressiva partilha de poderes no domínio do “aménagement du territoire”, inicialmente competência do poder central, entre estas duas localidades mostrou logo efeitos positivos, o que deu azo relações de trabalho e de confiança entre estas instâncias que viriam a perduraram. Como era público e alvo de notoriedade, Joël Batteux, presidente de câmara (*MDC*) de Saint-Nazaire, “*chevènementiste de toujours*”, trabalha há uma década “*la main dans la main* com Ayrault”, “*néo-jospiniste et son exact contraire*” (Belleret, 20.10.99, *Le Monde*).

Uma característica importante do sistema de governança nantense é a inclusão cada vez mais concretizada da sociedade civil na vida pública e política “local”. Ao longo dos seus três mandatos, Jean Marc Ayrault promove a criação de várias instâncias participativas⁴²¹ em que os cidadãos, organizados ou não, são chamados a informar-se e pronunciar-se sobre as políticas (a serem) desenvolvidas pelo executivo. Aliás, a proximidade com os eleitores e a

⁴²¹ Les Carrefours des Citoyens, les Comités Consultatifs de Quartier, Le Conseil nantais de la Citoyenneté des Étrangers, Le Conseil nantais de la Jeunesse

auscultação e concertação da sociedade civil são algumas das imagens de marca do “estilo de governação” de Jean Marc Ayrault, que contribuíram para as suas sucessivas vitórias eleitorais em Nantes. “La conférence consultative de l’agglomération... le conseil de développement... On ne peut trouver plus parfait illustration du consensus à la Nantaise et du système Ayrault” (Bessin, Entrevista pessoal).

Em 1995, aquando as eleições autárquicas, Jean Marc Ayrault promete reforçar a democracia participativa através da criação de um *Conseil Economique et Social de l’Agglomération* em que associações das mais diversas índoles, sindicatos, agentes económicos, escolas, indivíduos, seriam convidados a trabalhar coletivamente, na qualidade de cidadãos e cidadãos, de forma organizada, estruturada e em rede, em prol da cidade. No seu programa eleitoral, este justifica a sua ideia dizendo querer: “formaliser e faire vivre une structure d’écoute et d’échanges nécessaires au maintien de la cohésion sociale et à la synergie de tous les acteurs”.

As “potencialidades” deste estilo de governação podem ser várias: controlo público do Estado; fortalecimento e redefinição das identidades; fomento da socialização e participação política dos cidadãos; inclusão de novos atores; potencial fator de coesão social; instrumento de afirmação das cidades, melhor e mais eficaz adequação das políticas públicas às necessidades das populações ou ainda a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Jean Marc Ayrault sabia disso, e refletiu-o nas exigências alargadas de disponibilidade para uma certa reflexão coletiva da cidade, feitas à generalidade dos nantenses. A institucionalização de uma embrionária estrutura de democracia participativa, como a que preconizou, propunha-se precisamente a congregar vários tipos de atores, nomeadamente organizações sociais, interesses muito diversificados e difusos, em volta de uma determinada noção de projeto comum. De resto, a esta ideia ambiciosa e exigente a sociedade civil organizada respondeu favoravelmente, de tal modo que os atores políticos que a seu propósito exprimiram reservas (“assemblée couteuse”, “usine à gaz”, ausência de controlo político, eram epítetos utilizados) no seio da Comunidade Urbana (então ainda chamada *district*) acabaram por votar unanimemente, em Janeiro de 97, a “institucionalização” de la “Conférence Consultive d’Agglomération”.

Nesta matéria, Jean Marc Ayrault seria aliás precursor, pois em 1995 “só” existiam em França experiências de Assembleias Consultivas a nível municipal. Nantes é tida neste domínio como uma referência a nível nacional, sendo várias vezes convidada, através do seu

presidente Jean Joseph Regent, a partilhar a sua experiência, valorizando a imagem exterior da metrópole. Bem entendido, a escolha de Jean Joseph Régent, figura de direita, mas respeitada por diferentes “sensibilidades políticas”, com vasta experiência, para presidir à “Conférence Consultative d’Agglomération” não terá sido fortuita. Através da nomeação de um homem de outro campo político, mas tido como um “conciliador”, Jean Marc Ayrault mostrava vontade de dignificar o órgão e preservar a sua independência política das tradicionais instâncias de poder.

Ao longo da sua existência, a Assembleia vai ser associada à elaboração de diversos projetos urbanos tais como: a construção metropolitana, a evolução da intermunicipalidade, a agricultura periurbana ou ainda os *Projet 2005* e *Projet 2010* (documentos prospetivos que devem estabelecer metas e estratégias para a metrópole). A qualidade dos documentos que esta foi emitindo e a *capacidade d’expertise* que desenvolveu permitiram o reconhecimento por parte dos decisores políticos, empresários, imprensa, etc., da utilidade de estruturas de apoio à decisão baseadas nos conhecimentos e nas experiências da sociedade civil.

No dia 5 Janeiro de 2001, ao mesmo tempo que o *district* adotou o modelo institucional de *Comunidade Urbana*, este deliberou a passagem da *Conférence Consultative d’Agglomération* a *Conseil de Développement*, na sequência da *Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement Durable du Territoire* (LOADDT) — adotada em 1999 pelo governo socialista de Lionel Jospin. Em Outubro de 2001, o *Conseil de Développement* contava já com uma centena de elementos, divididos em três “colégios”: os representantes dos organismos profissionais de carácter económico ou sindical, os representantes das outras instituições ou associações, os membros a título individual. O *Conseil de Développement* não é portanto uma organização a que todo e “qualquer” cidadão pode aderir (em termos formais), mas sim uma “estrutura intermédia” situada entre as instituições da democracia representativa e os cidadãos. Um Conselho portanto que, enquanto organização congregadora de várias associações, e na qual participam alguns cidadãos a título individual, tem a sua “essência” nas associações. No entanto, desde cedo os membros do Conselho optaram por uma “estrutura leve” em termos de funcionamento, possibilitando a representação de uma mesma associação por parte de vários dos seus membros. Contrariamente a outras estruturas semelhantes, entretanto “propagadas” pelo território francês, a presença de políticos em exercício de mandato no Conselho não é permitida.

Várias instituições/associações da sociedade civil reconhecem e saúdam os esforços desenvolvidos pelas equipas municipais de Jean Marc Ayrault nos processos de consulta pública. Um representante de uma associação de paráliticos que participa no grupo de trabalho sobre a deficiência sublinha que, “Il y a une très bonne écoute... résultat: un travail considérable a été réalisé”⁴²². No mesmo sentido, um membro de uma associação de consumidores realça a diferença entre o modo de exercício do poder dos anteriores autarcas e o de Jean Marc Ayrault — “*En trente ans de militantisme, j’ai eu le temps d’expérimenter plusieurs équipes municipales... nous n’avons pas toujours bénéficié de la même attention. Les demandes remontent, les choses bougent, c’est indéniable*”⁴²³. E certo, as opiniões sobre o alcance de uma tal experiência divergem, havendo quem considere que as críticas e/ou sugestões propostas pela sociedade civil raramente são tidas em conta. Da mesma forma, o facto de ser uma Assembleia Consultiva e de não existir efetiva partilha do poder de decisão é criticado:

“On n’est pas seulement des gens qu’on vient interviewer pour dire ceci ou cela. Nous voulons participer aux prises de décisions. En fait, nous nous rendons compte que ce n’est pas vraiment la conception de la municipalité que d’aller jusque-là... Quand on essaie d’avoir une vision globale du projet de développement et qu’on essaie d’interférer sur les choix politiques de fond qu’il faut faire, là cela devient un peu plus compliqué”. (Relet. Entrevista pessoal).

Facto é que a uma cidade a quem a identidade controversa valeu epítetos de “insaisissable” (ou “inétiquetable”), chamada “la belle endormie” e marcada por vários tipos de conflitualidade, o apelo à participação de todos os cidadãos para “pensarem”, juntamente com os decisores políticos, o destino coletivo, permitiu combater a descrença face às tradicionais instituições de poder, animando ou reforçando sentimentos de pertença a uma possível comunidade política. Igualmente, vai no sentido da fixação duma cultura de parceria entre diferentes tipos atores, densificando laços de cooperação e lealdade, importantes em termos de coesão social e da criação de aspetos positivos de identidade coletiva.

Comum às duas abordagens era a perceção de que o desenvolvimento da comunidade urbana devia assentar em projetos vocacionados para ultrapassar a mera lógica setorial e parcelar. E embora houvesse já algum historial de cooperação, e uma tradição mínima de

⁴²² Charles Crenet *apud* Lamoureux, *La Croix*, 14/3/03.

⁴²³ cit. em Lamoureux, *La Croix*, 14/3/03.

intermunicipalidade, com efeitos na cidade nantense, responsável pela aproximação e o trabalho conjunto de entidades como as Câmaras de Comércio de Nantes e de Saint Nazaire, tratava-se agora (a partir de 1989) de lhes ampliar a escala e o alcance.

“Les grandes dates de l’histoire du projet de l’urbanisme nantais illustrent l’évolution progressive de la prise de conscience collective de l’intercommunalité et de l’émergence du désir de construire ensemble un projet de territoire autour de concepts, de représentations et d’ambitions partagés” (Péneau, 2000: 12).

Da progressiva “habituação” à cultura de parceria, incentivada pelas medidas de descentralização político-administrativa e financeira operadas pelo Estado, se forjará um espaço político próprio da metrópole e suas instâncias de cooperação, com canais de informação e de participação consolidados entre diversos níveis de poder. Exemplo elucidativo, disso que podemos designar por entendimentos estratégicos, neste caso entre a direita e a esquerda, no primeiro mandato de Ayrault, é a colaboração recorrente que Olivier Guichard, presidente RPR da região, e Alain Mustière, presidente do Conselho Económico e Social Regional e da Câmara Regional do Comércio e da Indústria, vão desenvolver.

“Ces trois hommes sauront s’entendre pour construire des projets en commun. Ils mettent de côté leurs désaccords politiques parce qu’ils estiment que l’aménagement du territoire, les grands projets passent avant les querelles politiques”. (Besson. Entrevista pessoal).

7.11. *Tramway*: um projeto de múltiplas implicações

O projeto do *Tramway* e as intervenções urbanísticas que este originou foram, em Nantes, se exceptuarmos a fase inicial, o primeiro e principal instrumento relacionado com aquilo que podemos evocar, dentro das devidas precauções, como um ator “coletivo territorial”. Paradoxalmente, as políticas de transporte e de urbanismo, nomeadamente com o *Tramway*, bem como mais tarde a cultura, seriam os temas de maior desacordo entre a esquerda e a direita nantenses, marcando a agenda, pública e política, durante muitos anos. Ora são precisamente as áreas, juntamente à da política social, a que o presidente socialista, Jean Marc Ayrault, presta mais atenção, em ordem às quais tenta o concurso cooperativo da sociedade civil com as instâncias supramunicipais (o *District*, primeiro, a Comunidade Urbana, depois), em consensos e formas de colaboração que se tornarão, posteriormente, vitais para a cidade.

O caso dos transportes é, aliás, o domínio onde, em França, alguma capacidade de ação local começou realmente por se manifestar. Quer dizer, em Nantes, como noutras cidades equivalentes, as políticas de transporte e mobilidade urbana constituíram o campo onde várias autarquias e instituições supramunicipais deram o primeiro passo em termos de decisão própria sobre políticas locais, ganhando consciência da necessidade e da capacidade de produzir mais autonomamente vários tipos de intervenção local. Mesmo considerando, com Lorrain (1995), que a agonia do modelo de administração territorial francesa era já notória antes de 1982, com vários setores e iniciativas a constituírem um movimento reformista de conjunto, é no atraso dramático dos equipamentos de mobilidade urbana nas cidades de “província”, face ao verificado em Paris/Ile-de-France⁴²⁴, que muitos líderes locais veem, a partir do final dos anos setenta, oportunidade para exprimir, ampliar e consolidar o seu poder, aproveitando as possibilidades e capitalizando os méritos e os efeitos legitimantes de investimento tão importante. Manifestamente, não havia projetos mais propícios a granjear para os seus promotores imagem de “moderno”, “dinâmico” ou “empreendedor”, pela natureza dos próprios empreendimentos e os instrumentos jurídicos e técnicos em causa, que os projetos de transporte e mobilidade. Obra facilmente atribuível à gestão local e às equipas autárquicas (nunca o Estado se envolvera no transporte coletivo nas cidades de província), dependente da decisão do líder político local e de visível intervenção no quadro urbanístico, isto é, no espaço vital das populações, a infraestruturização dos tramways não apenas conduziu ao reativar das linhas abandonadas de diversas cidades regionais como à edificação de grande número de novas linhas. Neste movimento, a cidade de Nantes haveria de se notabilizar, por ser a primeira e aquela onde o “efeito Tramway” mais consequências traria para a estruturação política e a conceção “de si” da própria cidade.

É certo, apesar de consensual o bem fundado dessa opção de política local, o campo dos transportes urbanos em França desencadeou na altura forte polémica, à medida que o renascimento da política transportes nestas cidades, a partir dos anos setenta, era acompanhado da degradação da situação financeira das entidades exploradoras, a braços com défices de rentabilidade constantes. Embora o número de utilizadores progredisse a bom ritmo, a necessidade de levar as linhas a espaços periurbanos longínquos implicava custos crescentes, pela dispersão demográfica em causa, que tocava não raro em zonas rurais. Isto

⁴²⁴ Os transportes de Paris/Ile-de-France foram historicamente organizados e financiados pelo Estado, através da SNFC e RATP, atingindo elevada densidade e integração nos diferentes tipos de transporte.

além de que a decisão de investir preferencialmente nos transportes em sítio dedicado, sendo oportunidade para a requalificação de muitos espaços, passava por um reordenamento dispendioso dos tecidos urbanos e perturbações importantes na paz e fluxos habituais da vida coletiva. Para aumentar a discórdia, a nível nacional o discurso dominante era, como se disse, desde o presidente Pompidou, o de que *“les Français aiment la bagnole”* e que *“la ville doit épouser l’automobile”*⁴²⁵.

Por outro lado, as considerações de estratégia política, em cada cidade, complexificam a análise que pode ser feita sobre o movimento de recuperação do transporte coletivo através dos metros de superfície, vulgo Tramway. Se a oportunidade histórica da irrupção de uma “vaga” de esquerda contra o poder gaullista-pompiduriano, a partir de final dos anos setenta — e caracterizada muito pelas leis, medidas sucessivas e cultura de descentralização que tomavam o país de norte a sul —, oferecia ensejo para a nova geração de políticos das fileiras socialistas afirmarem a sua supremacia e capacidade de realização nível local, não deixava de exigir considerações táticas importantes, na medida em que a responsabilização por todos os projetos, investimentos, opções de desenvolvimento local passaria a recair em moldes mais diretos e personalizados sobre o “maire”. O Estado afastava-se do centro da política local (um afastamento mitigado, na realidade), deixando nas mãos das estruturas locais um leque crescente de competências e obrigações. Esta margem de ação, no entanto, que reforça a concentração de poder no líder autárquico, teve impactos diferenciados na assunção dos projetos urbanos. No caso do Tramway, tudo se jogou na forma como pessoal ou subjetivamente os presidentes da câmara assumiram os riscos (sobretudo políticos, mas não só) do seu empreendimento. Como recorda Michel Bigey (1993), perante a enorme intrusão que o Tramway significava nas práticas urbanísticas e de transporte herdadas, cada *maire* ponderou, individualmente ou com os seus mais próximos colaboradores políticos, fatores múltiplos, reconduzíveis em última instância à própria carreira política. Daí resultando que nas cidades onde os projetos vieram a ser realmente discutidos, “a sua realização ou não realização deveu-se às circunstâncias, ao resultado das competições eleitorais, ao carácter dos homens, mais do que ao interesse social, económico ou urbanístico” (idem: 12) dos projetos. E nesse contexto foi Nantes que assumiu um papel de piloto, em circunstâncias ainda fortemente precárias e caóticas.

⁴²⁵ Bigey (1993: 16).

Luta política: projetos instituintes

Por conseguinte, o consenso que nas décadas seguintes se formou em torno da oferta de transportes urbanos em sítio dedicado⁴²⁶, tomando-a por investimento estruturante, não veio das primeiras tentativas de reposição deste tipo de mobilidade urbana. Pelo contrário, a luta político-partidária sobre tais projetos foi dura.

Em 1985, a primeira linha do Tramway estava finalizada, mas não foi inaugurada por Michel Chauty. Curiosamente, o Tramway, na origem da forte discórdia entre esquerda e direita, será sob o mandato de Jean Marc Ayrault o instrumento que melhor exprimirá a capacidade de ação e articulação das instâncias intermunicipais em torno de projetos concretos. São, na realidade, em Nantes como noutras cidades, os projetos de transporte coletivo em meio urbano, em especial os metros de superfície, que vão constituir o balão de ensaio das reais capacidades de ação e concertação, em termos de política pública, das elites locais. O forte investimento que estas fazem neste tipo de projetos, o dinamismo de que dão provas e a maneira como tais projetos reconfiguram, modernizando, os tecidos urbanos, dão às instâncias locais (urbanas e depois metropolitanas) e seus líderes uma legitimação sem paralelo, que não mais deixará de produzir efeitos sociais e políticos. Trata-se, bem vistas as coisas, de uma janela de oportunidade aberta pela ausência do Estado nos transportes locais fora de Paris, mas o efeito de “modernidade” dos Tramways, a maneira como a se ligam a projetos de inserção urbana, a equipamentos de mobilidade e lazer, de renovação arquitetónica dos lugares, de importação para o quotidiano de objetos técnicos e tecnológicos sedutores, não pode passar despercebido na análise. A partir dos Tramways ou a seu pretexto, uma ampla intervenção, reconfiguração, requalificação urbana é possível. Aliás, o epíteto de “estruturante” que se dá a estes projetos é revelador. E essa denotação não tem apenas dimensões materiais e a simbólica adjacente.

⁴²⁶ Ao longo das temporadas que no quadro da pesquisa passámos em Nantes, pudemos ver, em múltiplas formas de expressão e suporte, a grande adesão e satisfação dos nantenses com este meio de transporte, carinhosamente apelidado de “tram” — invariavelmente sufragado pelo comum dos utilizadores, classe política (de direita como da esquerda), empresários e meios de comunicação em geral. Os estudos de opinião feitos sucessivamente pela SEMITAM (Sociedade de Economia Mista, ou empresa municipal, responsável pelos transportes na aglomeração da cidade, criada em 1979 e em cuja sede realizámos entrevista com o diretor da altura, Alain Weber) constatam precisamente o crescimento das opiniões favoráveis ao Tramway ao longo das décadas de oitenta e noventa, prosseguindo na primeira década deste século. Um elemento mais crítico é apenas o introduzido por alguns comerciantes do dentro da cidade, que se queixam dos clientes que o Tramway desloca para as grandes superfícies da periferia.

Efetivamente, um dos maiores interesses que os projetos de Tramway revelam, e em Nantes isso é emblemático, é a capacidade de autoestruturação de um espaço político-institucional próprio, multiparticipado (por diferentes atores, desde técnicos a políticos, passando pelos utilizadores, mas sobretudo por diferentes estruturas municipais, cuja coordenação e consensos são imprescindíveis para a progressão do projeto, destinado a percorrer diferentes territórios e municípios). Desde logo, verificou-se que a questão do transporte coletivo em sítio próprio (vulgo Tramway) era o primeiro grande domínio que se furtava, gradualmente, à política mais partidária (muito marcante no início, como vimos), enveredando por vias especificamente funcionais. A tanto obrigava não só o perfil técnico das decisões infraestruturais e de equipamentos, organizadas a partir da entidade exploradora da rede (primeiro o *Syndicat Intercommunal des Transports Publics de l'Agglomération Nantaise*, SITPAN, que juntava nove municípios, e depois a SEMITAN, *Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise*⁴²⁷), como os perímetros de implantação de um projeto desta natureza, destinado a ligar múltiplos territórios municipais, geridos por equipas autárquicas de diferentes orientações político-ideológicas, obrigadas a adaptar-se aos requisitos operacionais do projeto. Finalmente, a lógica de oposição partidária e territorial (ideológica, dum lado, e entre a cidade centro e as cidades periféricas, do outro) não podia ofuscar a adoção deste meio de transporte pelas populações, cujas taxas de ocupação, sempre crescentes, reiteram o que inquéritos de opinião revelam: plena satisfação com o Tramway e seus efeitos na qualidade de vida da metrópole.

Um jogo de hierarquias e reciprocidades

Tão ou mais importante para a estruturação das relações políticas no contexto metropolitano que o sucesso material e funcional do Tramway foi a demonstração de que, na prática, embora os municípios periféricos tivessem a maioria dos votos (se juntos) na entidade supramunicipal organizadora da rede transportes, a regra das relações intermunicipais teria de ser a da ausência de qualquer frentismo contra a cidade central, Nantes, assim como a menor interferência de lógicas partidárias nas decisões que

⁴²⁷ Entidade público-privada (*sociedade de economia mista*, na expressão francesa, próxima de algumas empresas municipais em Portugal), a SEMITAN receberia, com a sua criação, em 1979, a delegação de serviço público para a exploração dos transportes coletivos urbanos da parte do Distrito da Aglomeração Nantense, autoridade organizadora deste tipo de transporte na metrópole.

colegialmente havia que tomar. A oposição entre interesses municipais, ou territoriais, habitual neste tipo de espacialidades, recriadoras de quadros centro-periferia, seria naturalmente fácil de exacerbar, às múltiplas instâncias ou circunscrições de poder político-administrativo em presença não sendo estranho os fenómenos de narcisismo e egoísmo locais, sempre à espreita por detrás de lideranças mais ou menos ambiciosas e agressivas. Isso porém não teve no caso de Nantes expressão bloqueadora ou perturbadora. A recomposição do sistema político urbano ocorreu paralelamente à constituição de lógicas metropolitanas de ação, e as redes historicamente implantadas moldaram-se à nova escala dos problemas e da decisão pública. Por diversos mecanismos, de ordem institucional (a persuasão “forçada” induzida pelas estruturas intermunicipais), de reconversão ideológica (um *aggionamento* das ideias conduzido pelas imagens de unidade e coesão do universo metropolitano, pelas leis da competição e atratividade territorial, do pragmatismo e da imperatividade de resultados operacionais na política, da superação da velha dependência funcional e política do Estado), e fundamentalmente de um trabalho de pedagogia pessoal, feito pelas lideranças política e técnicas, associado à metodologia “flexível” e integradora dos projetos, conseguiu-se a estabilização, em moldes cooperativos, de um quadro muito heterogéneo de atores e poderes. Poderes a quem nada indiciava, à partida, aptidão para a capacidade de ação territorial que vieram a mostrar.

Sem anular a parte de calculismo estratégico dos intervenientes, o sistema de regulação montado para enquadrar os comportamentos tinha por linha condutora a noção de que não havia conflitos tão inconciliáveis que impedissem compromissos operacionais nas áreas mais importantes. Admitindo que as instituições intermunicipais teriam de prover a cada um dos seus membros recursos apropriados aos seus objetivos particulares (políticos e autárquicos), os meios de regulação instalados obrigavam cada parte à definição clara de posicionamento perante os interesses colectivos. Transversais, assumidos como sendo os da metrópole e do “futuro”, estes requeriam assunções correlativas de interdependência, mecanismos mais ou menos flexíveis de coordenação. Nessa ótica, as lógicas informais de convencimento e captação de vontades forma decisivas. Equivalendo a poderosos fatores de integração, levavam cada ator ou grupo da elite local a identificar-se com o território mais lato da figuração urbana, nos seus projetos e instâncias representativas. Em cada uma destas dimensões, os procedimentos iam desde o debate de opções políticas e técnicas nas respetivas arenas institucionais até a uma repartição do trabalho sociopolítico por diferentes

grupos e líderes localmente conhecidos. De ambos deveriam sair elementos de legitimação das opções metropolitanas, que assim beneficiavam de processos de discussão e tradução institucional, local, setorial e ideológica dos seus conteúdos.

Que isto tenha um efeito de “horizontalidade” sobre as clássicas hierarquias da política local (dominadas pela figura do presidente da câmara todo-poderoso face às suas equipas ou assembleias municipais, por exemplo), valorizando contributos de proveniências diferenciadas, tanto territorial (das cidades ou municípios pequenos como da grande cidade central), como estatutária (é intenso o trabalho comum de políticos e técnicos em organizações e comissões de projeto ou serviço, dissipando os efeitos de bloqueio ou resistência de cada uma das pertenças socioprofissionais) ou socialmente (a abertura a vários grupos sociais proporcionada por responsabilidades atribuídas e espaços de democracia “participativa”, por vezes em emulação de *think tanks*⁴²⁸), não oferece dúvida. Tal como não surpreenderá a emergência gradual de conceitualizações ou representações coletivas com a tónica colocada em imagens do interesse comum, figurações da identidade coletiva, território de destino operado por forças convergentes, a quem variados sentimentos de afinidade, obrigações mútuas, laços pessoais de gratidão e confiança unem, por cima dos reflexos meramente utilitários, estratégicos e individualistas da troca política e económica tradicional.

Genericamente, em inculcação produzida a partir da expansão do Tramway, o conceito arregimentador é o de “coerência”. Este mobiliza os intervenientes urbanos estruturando desde logo as representações dominantes no espaço público (sobre os transportes, mas não só), e depois a conduta vinculativa, ou “legítima”, de todos aqueles chamados ao modelo “intergovernamental” (de federação de municípios) na base das políticas metropolitanas. Na verdade, se o Tramway impõe a coerência como imperativo técnico, inerente à globalidade e complementaridades (entre meios de transporte, com o automóvel particular, com os peões e a generalidade dos usos do edificado urbano) exigidas para a sua realização e funcionamento, esta noção irá migrar para o domínio institucional (onde pressiona a atitudes adscritas à cooperação intermunicipal, à produção de decisões consensuais sobre as matérias de interesse territorial) e finalmente aterrar no plano das concertações informais que acompanha cada etapa, cada momento do projeto até fazer parte da própria “respiração” política da metrópole. O que se tratará, cada vez mais, é de introduzir

⁴²⁸ Assim se apresentava o importante Institut Kérvegan.

abordagens sistémicas, ou globais, aos problemas coletivos, ultrapassando os modos de acção eminentemente setoriais e as culturas egocentradas de índole autárquica e profissional. Isso não remove todos os obstáculos à acção colectiva metropolitana, mas confere-lhes um carácter provisório, destinado a ser combatido por visões mais orgânicas e objetivas da cidade — uma certa consciência ou cultura política urbana — suportadas na percepção inegável das múltiplas interdependências que qualquer sistema territorial moderno comporta.

Figura 1: Rede do Tramway de Nantes

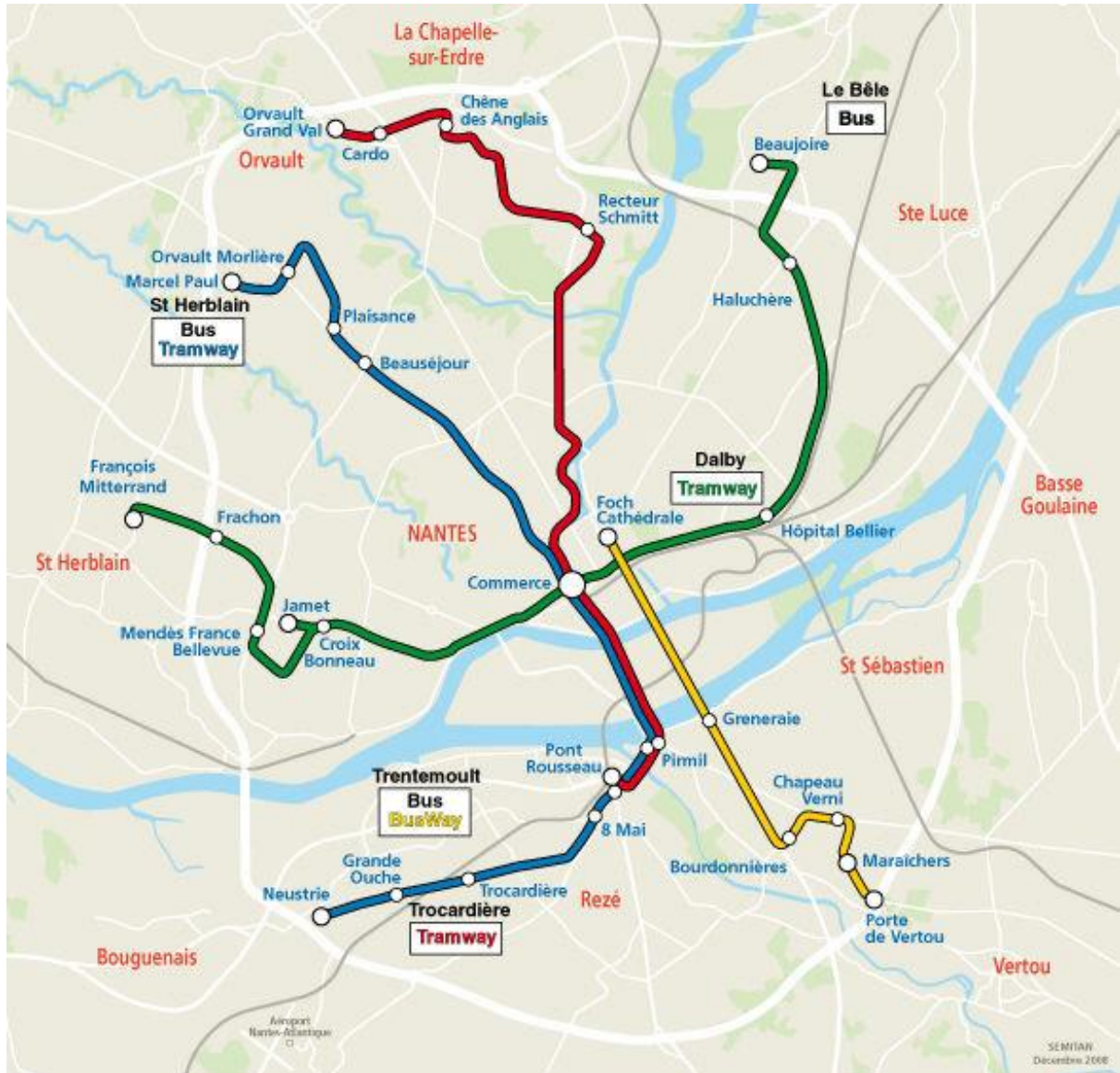
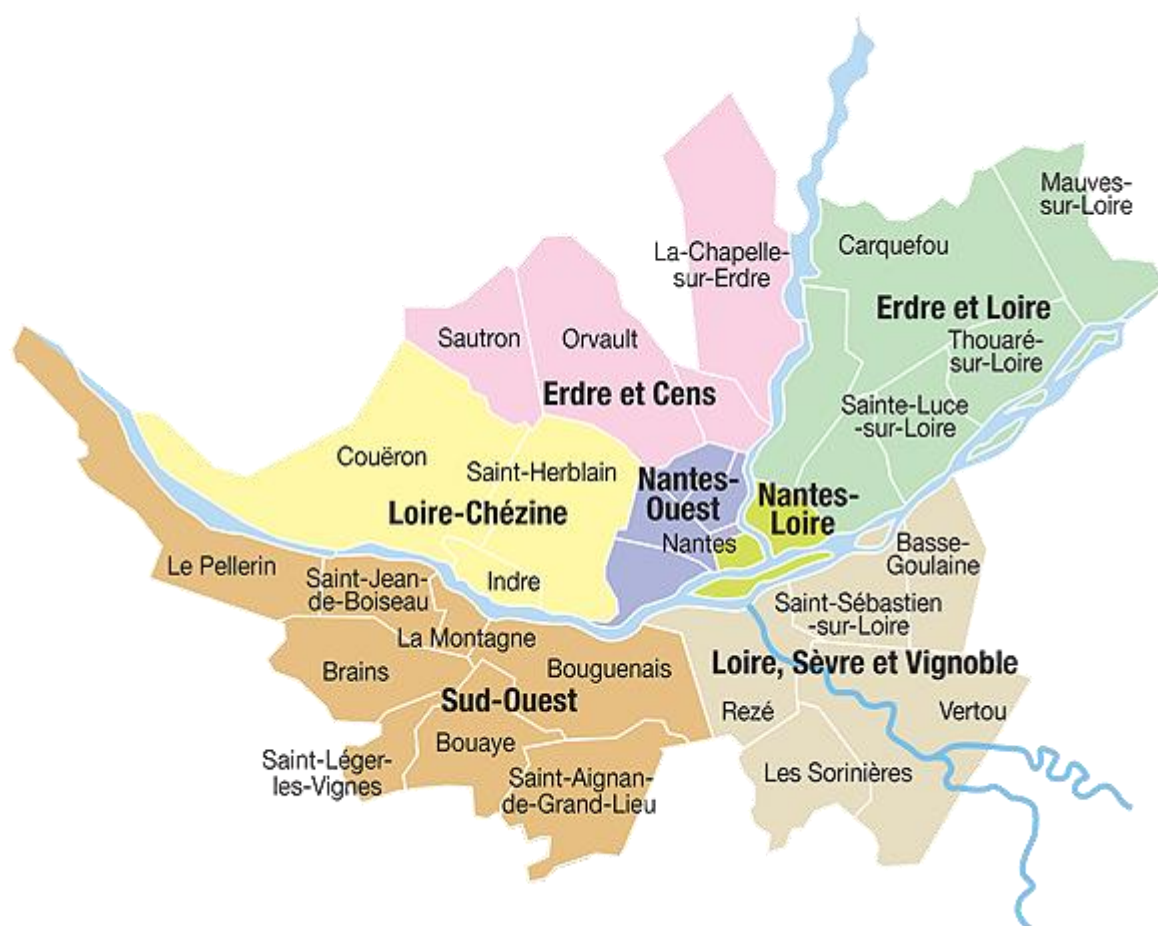
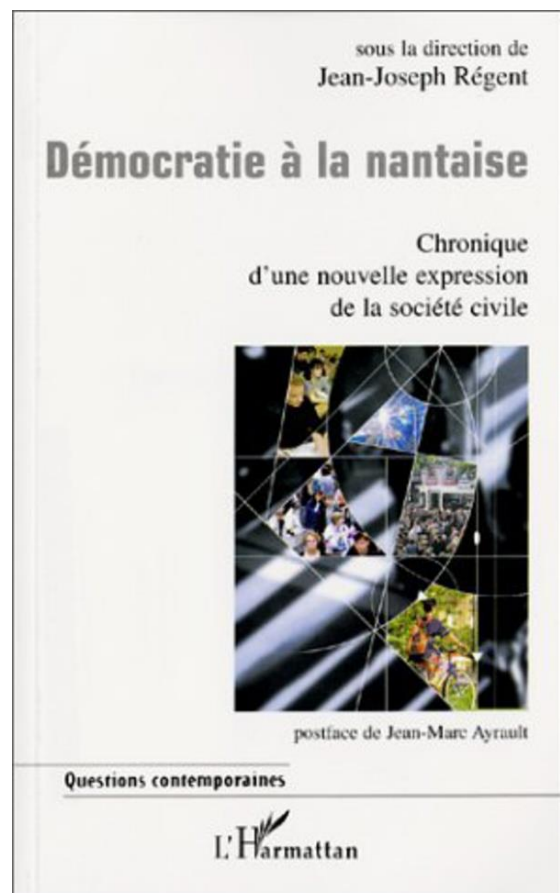
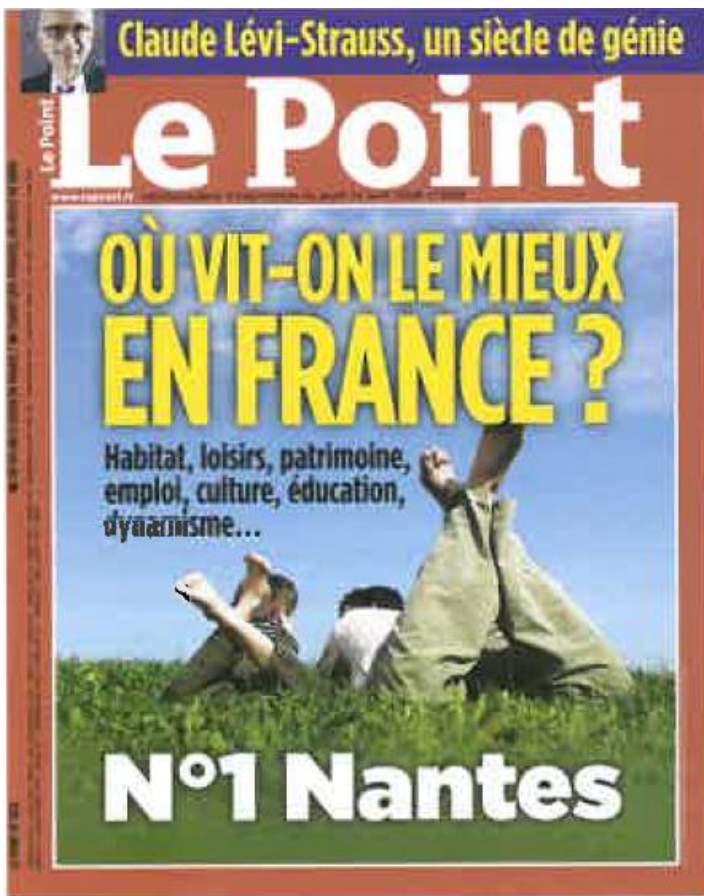


Figura 2: Comunidade Urbana de Nantes



Figuras 3.1 e 3.2: Capa do *Le Point* destacando Nantes e do livro “*Démocratie à la Nantaise*”



CAPÍTULO 8 - PORTO: IDENTIDADE E METONÍMIA

8.1. Contextualização: O Porto e (é) a Nação

Quando se utiliza o topónimo “Porto”, no discurso corrente como na linguagem especializada, sobressai de imediato a polissemia que o termo recobre. Entendimentos distintos remetem para a cidade do Porto, propriamente dita, para o distrito do Porto, o “Grande Porto”, ou ainda para a Área Metropolitana do Porto (AMP). Um trabalho de especificação é assim necessário para dizer a referência sociogeográfica que se pretende a cada momento evocar. Nesta pesquisa, mais do que o Porto-cidade, o distrito do Porto ou o “Grande Porto”, interessa o Porto multimunicipal, e funcional, de que a área metropolitana é ilustração. Esse o quadro “geopolítico” do trabalho que realizámos⁴²⁹.

A cidade do Porto, situada a Norte de Portugal, é a segunda cidade do país. Chamada “capital do Norte”, lidera uma das áreas mais industrializadas de Portugal, o que lhe tem valido a designação de “capital do trabalho”. Estatuto de conotações favoráveis, tem permitido que a ele se procurem associar um grande número de grupos e interesses, que vão desde as elites aos habitantes em geral. De resto, malgrado as contrariedades económicas e sociais recentes, não deixa de reivindicar-se na região do Porto uma relação privilegiada com o mundo do trabalho, num processo de identificação socio territorial que abre para valores que vão muito para além do universo estrito do trabalho.

As primeiras referências ao Porto remontam ao Império Romano, e é no dealbar do primeiro milénio, ainda antes de Portugal, que surge a designação de *Portus Cale* para uma cidade do então Condado Portucalense, situada onde é hoje o Porto. De resto, para melhor identificação histórica e compreensão da copiosa simbolização associada aos portuenses, refira-se que foi do Condado Portucalense que partiu a “reconquista cristã” da Península Ibérica, estando esse condado na génese do futuro reino de Portugal. Nesse sentido, o Portugal embrionário, de fronteiras progressivamente expandidas a Sul, em território mouro, confere logo proeminência simbólica ao Porto, enquanto lugar de partida e marco das origens da Nação.

Da relação “toponímica” entre o Porto e Portugal muito se pode a dizer, à medida que o tempo aprofunda os laços entre a história do Porto e a história do país — convertendo a cidade num dos principais focos e barómetros do clima político e social nacional. Na realidade, temos como hipótese que o Porto assume, em grande medida, um papel metonímico de Portugal, não apenas porque vários acontecimentos o colocaram no centro da história nacional, mas porque a configuração e os modos de expressão da vida política na cidade e metrópole expõem, acima das tipicidades “portuenses” que tendem a assumir, na linguagem como na forma idiossincrática de encarar os problemas, traços estruturantes do funcionamento da política em Portugal.

Auspiciosamente, o nome do país, declinado de uma *Portucale* situada na margem direita do Douro — junção provável do topónimo da cidade (*Portus*) com o da vizinha Gaia (*Cale*)⁴³⁰ —, proporciona logo áurea fundadora do Porto. E depois, ao longo dos séculos, as sucessivas ocorrências e eventos capitais que nele se desenrolaram ilustram tal “destino”, na medida em que a importância nacional que adquirem não se pode desligar da sua irrupção, ou marcha determinante, no Porto. O mesmo é dizer, vários acontecimentos decisivos, de ressonância e impacto nacionais, fundados em tensões, conflitos, divisões mais ou menos transversais à sociedade portuguesa, adquirem formas notáveis de manifestação, paroxismo e resolução na cidade do Porto. Tomados não raro como evidência do “ser” portuense, fazem todavia com que a cidade rememore e respire quotidianamente a história nacional portuguesa (Fortuna e Peixoto, 2002: 23), nela se arrogando papel determinante. Por isso, o Porto é não só o centro e a grande referência urbana do Norte do país desde que há nacionalidade: é uma cidade a que se atribui “carácter”⁴³¹. Se nele ocorreram lutas sociais e políticas que são outros tantos momentos culminantes da história de Portugal, não deixam de se manifestar também, no burgo portuense, os componentes de uma forma própria, quase idiossincrática, de criar, lidar e

⁴³⁰A invocação da raiz genealógica é frequente na retórica “regionalista”, muito identificada com as elites portuenses e a querela do Porto com Lisboa: “o nome de Portugal não tem Lisboa incluído — tem Porto. Cujas fama de ser a capital do trabalho e de produzir receitas que Lisboa se encarrega de gastar já vem de longe. E regularmente, sem alardes mas com eficácia, o Norte manda recados ao Sul: quer mais poder, quer ter nas decisões políticas a mesma expressão que tem no sector económico” (*Visão*, 8 de Julho de 1993).

⁴³¹ “Uma das últimas cidades com carácter” (Agustina Bessa Luís, referida por Lobo Xavier, em entrevista ao *Público*, 14/12/2003). Cidade que atrai, muito exigente, “cidade com carácter, onde as pessoas gostam de ser como são (...), cidade de que as pessoas têm orgulho, nas grandes e nas pequenas coisas (...) aldeia irredutível dos gauleses que alastrou à política”, onde os próprios partidos têm peculiaridades, ou seja, “são coisas um bocadinho diferentes” (Lobo Xavier *op. cit.*).

expor a regulação sociopolítica e a conflituosidade, tenham estas maior ou menor relevo nacional.

Da longa história de tensões e rivalidades na cidade temos, no final da Idade Média, as disputas entre bispos e cónegos, clero e franciscanos, bispos e reis, burgueses, bispos e fidalgos, com este último confronto a ter como desfecho que todo o fidalgo, quando no Porto, não permanecesse mais de três dias intramuros. Prefiguração, dir-se-á, do futuro cariz burguês da cidade, mas é sobre este tipo de episódios, reatualizados mais tarde noutras ocasiões e formas de expressão, que se construiu a lenda de uma “velha e livre cidade do Porto”, ciosa da sua autonomia, onde só se entrava “a tremer sobre pontes, com licença paga, por um túnel, ou revistado de cima a baixo — maneiras, como se vê, difíceis e reticentes —, e cujos forais não permitiam *a fidalgo, nem poderoso, nem abade bento, o poisar nela mais que três dias*” (Torga, 2002: 34). A questão, aqui, para nós, é tão só que a idiosincrasia local que a história do Porto pode evidenciar não deve ser tomada como matriz identitária autocentrada, em postura quase transcendental, mas como influxo fortemente relacional, que interna e externamente se atualiza em moldes sociopolíticos da maior relevância para o nosso (e, supomos, qualquer um) estudo sobre a cidade. Veja-se, em abono desta ideia, como o “amor à liberdade” e à autonomia dos portuenses passa pelo registo de possibilidades mais geral (pré-burguês, liberal e declaradamente burguês, finalmente neoliberal) da economia monetária (o dinheiro) associada às cidades e sobretudo também pela relação com o poder central (régio primeiro, do Estado moderno depois). Como escreve José Mattoso,

“nas cidades que desabrocham graças aos progressos da economia monetária, os concelhos sujeitos ao bispo, como o do Porto, preferem o senhorio do rei, o que quer dizer que a sua autoridade lhes confere algumas vantagens em matéria de liberdade” (Mattoso, 2015: 400).

Certo é, lembra o nosso lídimo historiador, que “pertencer ao rei ou pertencer a um senhor não é a mesma coisa”, em asserção cheia de significado para muitos dos assuntos, controvérsias e argumentos que nesta tese procuramos debater.

Para a heráldica histórico-simbólica do Porto concorre o facto de nele ter nascido o Infante D. Henrique (em 1414), epígono das descobertas ultramarinas. A expedição henriquina a Ceuta foi mesmo organizada no Porto, a ela se devendo a expressão “tripeiros”

aplicada aos portuenses⁴³². Por outro lado, a frota portuguesa dos Descobrimentos foi fortemente subsidiária do trabalho nos estaleiros do Porto, enquanto a expedição que tomou Ceuta, como se disse, partindo da cidade, ficaria como exemplo da abnegação dos habitantes face às necessidades dos marinheiros portugueses. De resto, a mais antiga aliança diplomática do Mundo, celebrada entre Portugal e Inglaterra, é simbolizada pelo casamento, em solo portuense, de D. João I e D. Filipa de Lencastre. Finalmente, o famoso vinho das encostas do Douro, na origem da primeira região demarcada do mundo para a qualidade vinícola (decisão do Marquês de Pombal, em lei de 1756), era transportado já no século XIII para o Porto através dos barcos rabelos, permanecendo a cidade o polo organizador do intenso comércio do vinho do Porto, especialmente com a Inglaterra⁴³³.

A autonomia dos portuenses em relação ao poder central enraíza-se no tempo longo da história, “fazendo do Porto o símbolo da vontade das gentes do Norte, que recusavam cegamente obedecer aos ditames do Governo” (Serrão, 1984: 346). De resto, como bem exprimiu Anselmo de Andrade, o Porto representará para Lisboa, na expressão da sua natureza liberal, o equivalente de Barcelona para Madrid:

“mete-se medo a Madrid com Barcelona, como se mete medo a Lisboa com o Porto. As duas cidades representam respetivamente nos dois reinos o mesmo papel. Este destino comum provém de condições igualmente comuns. Numa e noutra cidade domina o interesse mercantil e a independência argentária é quase sempre ciosa de liberdades”.

Sem surpresa, durante o século XIX o Porto é preponderante nas lutas liberais, ganhando a designação de “baluarte português da liberdade”. A recusa de obedecer ao poder absolutista dá frutos concretos a 24 de Agosto de 1820, com a implantação do Liberalismo em Portugal, sendo ao Porto que é atribuída a efetiva e “congénita” postura liberal,

⁴³²Na sequência dos preparativos para a viagem, os habitantes do Porto oferecem toda a carne que possuíam para a armada portuguesa, ficando apenas com tripas para sua alimentação. A capacidade de sacrifício do portuense e a sua entrega a causas patrióticas não mais deixaram de ser invocadas, com este episódio sempre lembrado, quando se pretende provar que desde o contributo para a independência do Condado Portucalense o Porto se perfila como “representante fiel das causas lusitanas”, difundindo a imagem duma portugalidade com características muito próprias, fixada nos traços marcantes da cidade (Fortuna e Peixoto, 2002: 33).

⁴³³Mais em pormenor, das peripécias que a atividade vinícola suscitou ficou famosa a “Revolta dos Borrachos” — pequenos produtores de vinho que incendiaram os edifícios da firma criada pelo Marquês de Pombal para monopólio dos vinhos do Douro. Episódio tido não raro por revelador dos pergaminhos autonómicos e da liberdade de espírito apanágio dos cidadãos do Porto, evidenciará já na altura a postura liberal, insubmissa a poderes exógenos, plasmada num liberalismo “afirmativo e eloquente, participativo e truculento”, como o afirmou Rui Moreira em certas declarações, que a cidade incarnará e se reivindicará como imagem da urbe, marca intemporal da condição da elite portuense.

consagrada com a adoção da Carta Constitucional (1822) — muito devedora aos esforços da “Junta do Porto”, intelectuais que em associação secreta (o “Sinédrio”) decidem implantar no Porto o regime liberal, difundindo-o depois a Lisboa e ao resto do país. Movimento inspirado e liderado pela burguesia portuense, desejosa entre outras coisas de exprimir o desagrado face à situação do comércio português (Reis, 1990), foi na sua esteira que a dinâmica liberal assentou bases em Portugal.

Ainda no século XIX, o Porto transforma-se em importante núcleo industrial, crescendo a cidade em área e população. As Invasões Francesas, dos primórdios de 1800, trouxeram-lhe porém graves prejuízos, extensíveis a toda a região envolvente. Seria contudo no Porto que se iniciou o movimento de revolta popular, alastrado ao país, que expulsou definitivamente os franceses de Portugal, em 1811. A capacidade de resistência às Invasões Francesas e nunca ter sido conquistada militarmente valeram à cidade epíteto de “Invicta”. Seguidamente, quando D. Miguel, símbolo absolutista, assume o trono, em 1828, e revoga a Constituição, retornando o país à monarquia absoluta, após dois anos de guerra civil, é no Porto que a revolta se reacende, com a mobilização de uma população adepta da causa liberal a tentar impedir a subida do monarca ao poder⁴³⁴. Em 1886, com a cidade já muito industrializada — nos sectores do vinho, metalomecânica, têxteis e calçado, fundamentalmente — e servida pelas pontes de D. Maria e D. Luiz I, eclode um conjunto de greves, a que aderiram milhares de habitantes. O descontentamento generalizado no país, agravado pelo ultimato inglês e a crise governativa, levou a que os militares da guarnição do Porto desencadeassem a primeira revolta republicana em Portugal: o 31 de Janeiro de 1891⁴³⁵.

⁴³⁴ Este movimento, devido à falta de consenso no interior da Junta do Porto e à força do exército miguelista, fracassaria. Mas em 1832, D. Pedro, irmão de D. Miguel e figura de proa do liberalismo, desembarca em Pampelido, com o objetivo de tomar a cidade do Porto, cercando durante dois anos a cidade. Sucessivos confrontos entre absolutistas e liberais deixam a cidade arruinada, à mercê da fome e peste. Finalmente, a derrota absolutista traz o levantamento do cerco. D. Maria II, aclamada Rainha de Portugal, repõe a constituição liberal.

⁴³⁵ Protesto contra a humilhação do “*ultimatum*” e a submissão monárquica ao ditame inglês, terá partido da “convicção de que só a República poderia defender a dignidade nacional ultrajada e restituir ao povo português a soberania, sinónimo de independência e liberdade. Essa convicção generalizou-se após a tentativa fracassada da Liga Patriótica do Norte de reunir num mesmo movimento de protesto, sob a presidência de Antero de Quental, tanto monárquicos como republicanos, sendo os primeiros que acabaram por trair essa frente unida. Restava aos republicanos do Porto tomarem eles próprios nas mãos esse movimento, enquanto os de Lisboa tergiversavam” (Seabra, 2003). Sem o apoio das forças políticas e da maioria dos militares, os revoltosos capitularam ante o poder da monarquia. Apesar disso, o 31 de Janeiro converteu-se em momento alto da “longa tradição de rebeldia cívica dos cidadãos do Porto, assente na sua natural intransigência para com as injustiças e

Referente moral da sociedade do Porto, o 31 de Janeiro é apontado, pela sua ética cívica e participativa, como inspiração para a vida pública portuguesa. Apesar de vencidos, os heróis de 1891 terão legado ideais que “cimentam a memória coletiva de cidadãos resistentes e fiéis a causas e princípios” (Morais, 2003), constituindo exemplo de inconformismo, insubmissão, coragem e patriotismo das gentes do Porto, a que habitualmente se junta a fraternidade, a tolerância e a justiça social, indispensáveis aos combates cívicos e políticos da atualidade⁴³⁶.

Cidade pujante a nível industrial e comercial a partir de finais do século XIX, o Porto elege o primeiro deputado republicano, Rodrigues de Freitas, com o advento da República (1910). Depois da instabilidade culminante com golpe militar de 1926 e o Estado Novo, volta a ser o centro das atenções quando, em 1958, duzentas mil pessoas nela se juntam para apoiar o candidato opositor ao regime, Humberto Delgado. Da perturbação que do Porto pôde incomodar a ditadura destaca-se ainda a voz contestatária de António Ferreira Gomes, bispo da Diocese do Porto, “herdeiro do espírito de liberdade do Porto”⁴³⁷, que por ter enfrentado Salazar seria conduzido a exílio de dez anos em vários países europeus⁴³⁸. Apesar da repressão, destacados “homens do Porto” fizeram com que quase todos os anos se organizassem greves e manifestações na cidade, com grande recetividade junto de uma juventude envolvida em reivindicações salariais e protestos contra a Guerra Colonial.

Donde, o Porto liberal e contestatário não seria “esquecido” pelo Estado Novo, o qual fez recair sobre a cidade apertada vigilância. Se, propõe Guichard, a aceitação inicial da ditadura na cidade decorria da “ideia de que o país precisava mesmo de uma ordem constrangedora” (Guichard, 2000: 566), a partir dos anos quarenta a hostilidade surda do

o despotismo, mesmo quando celebrar essa rebeldia implicava arriscada afirmação de liberdade” (Morais, 2003).

⁴³⁶ Prossegue Morais (2003), “então como agora, pugnem para que a cidade, fiel às tradições, assuma a primeira linha das ações populares e a vanguarda dos movimentos políticos e sociais, como ocorreu na defesa do liberalismo, na luta pela República, no combate pela democracia e a liberdade”, assegurando que “a rebelião de 31 de Janeiro é um exemplo paradigmático do inconformismo, da insubmissão e do espírito reformista dos portuenses. A cidade do Porto esteve sempre na primeira linha das ações populares e na vanguarda dos movimentos políticos e sociais. Assim foi na defesa do liberalismo, na luta pela República, no combate pela democracia”.

⁴³⁷ *Jornal de Notícias*, 24/05/06.

⁴³⁸ A carta aberta que o prelado escreveu a Salazar, em Julho de 1958, valendo-lhe o exílio, mostrou todavia que “pela primeira vez, a voz da Igreja ousava dissociar-se claramente da do poder estabelecido. A partir de então uma nova geração de católicos sentiu ter direito à imaginação e começou a preparar-se para o combate político” (Guichard, 2000: 569).

Porto à ditadura não deixaria de crescer, tornando-se sistemática a seguir a 1958⁴³⁹. O afastamento de Salazar, no ano de 1968, e a tímida abertura do regime trouxeram a intensificação dos protestos públicos, agora de dimensões mais visíveis⁴⁴⁰. A “ala liberal”, por seu lado, atrai vários dos membros portuenses da Assembleia Nacional, entre os quais a figura principal, Francisco Sá Carneiro, membro da alta burguesia da cidade.

Após o 25 de Abril, acolhido de forma intensa no Porto, a cidade contestatária e opositora ao regime começou porém a parecer querer transformar-se em baluarte do conservadorismo português. Não perceberia, diz Guichard,

“as exaltações da reforma agrária num Alentejo que sempre lhe tinha sido estranho, e não sabia como absorver o afluxo de tantos retornados das ex-colónias que, por serem frequentemente de origem nortenha, aqui pediam aos parentes uma hospitalidade de duração incerta. Receava o perigo bombista e, atrás dos numerosos incêndios do ‘verão quente’ de 1975, suspeitava manobras clandestinas. Assustava-se com o eco que a reação podia encontrar na província tradicionalista que a cercava, e mais ainda com as desordens e incoerências lisboetas (...). O tradicional apego à iniciativa privada dos seus grandes negociantes, banqueiros, industriais, pequenos empresários e trabalhadores independentes conformava-se mal com as nacionalizações. Mesmo quando pouco ou não praticante, o portuense não gostava que se faltasse ao respeito à Igreja, e, mesmo quando declaradamente reformista, aceitava mal a transgressão das normas estabelecidas em matéria de boa educação” (*idem*: 571).

Dada a reserva ao fervor revolucionário, o Porto pôde ser visto como refúgio do obscurantismo e da reação contrarrevolucionária, para muitos dos seus cidadãos, contudo, representando isso somente “a cidade razoável que poderia proteger o país das loucuras lisboetas e permitir-lhe encontrar o equilíbrio de que precisava” (*ibidem*).

8.2. Breve configuração demográfica da região do Porto

A cidade do Porto é o centro organizacional de uma extensa área policêntrica, que se estende muito para além do espaço instituído, em 1991, como Área Metropolitana do Porto

⁴³⁹ Aproveitando o restrito espaço de liberdade, jornais como o *Comércio do Porto* e o *Primeiro de Janeiro* mostravam-se atentos a qualquer movimentação passível de atear o espírito crítico. O caso da candidatura do general Humberto Delgado constituiu mesmo a grande oportunidade, aproveitada para o Porto se afirmar como bastião opositorista. Em apoio clamoroso, cerca de 200 mil pessoas receberam o candidato da rutura.

⁴⁴⁰ A 1 de Maio de 1971, contavam-se cerca de 20000 manifestantes nas ruas do Porto. E em 1973 quase uma greve por mês. No ano de 1969, a primeira expressão de alternativa reformista ao regime, democrata-cristã — a chamada “ala liberal” — obtém representação na Assembleia Nacional, sendo em boa parte herdeira da carta aberta do bispo portuense a Salazar.

(AMP)⁴⁴¹, base territorial e funcional da nossa análise — correspondendo, grosso modo, ao nosso objeto de estudo. Figura dominante deste vasto agregado multimunicipal, o Porto incarna melhor que nenhuma outra cidade a região Norte de Portugal. É todavia concelho relativamente pequeno, se considerarmos os seus 41,5 km² de extensão — cerca de metade de Lisboa —, sendo ainda inferior, em termos físicos, a qualquer um dos que o circundam.

O padrão demográfico da área metropolitana nas últimas décadas, que acompanhou e reforçou os fenómenos de urbanização na sociedade portuguesa, constitui um dos traços expressivos da dinâmica social, económica e política deste espaço no território do norte do país. Efetivamente, concelhos como Gaia, Gondomar, Matosinhos, Maia, Valongo e Vila do Conde, registaram taxas elevadas de crescimento nos últimos vinte anos, como podemos observar na tabela que se segue, evidenciando um padrão de acelerada de periurbanização que retirou população ao centro saturado da cidade e desenhou, no litoral norte português, uma “nebulosa” especialmente densa numa espécie de semicírculo limitado a Norte por Viana do Castelo e a Sul por Aveiro (Rio Fernandes, 2003). Neste cenário, de forte e continuado crescimento populacional na generalidade dos concelhos, há a destacar o crescimento dos movimentos migratórios do Porto para os concelhos vizinhos, que leva à perda demográfica e ao envelhecimento da cidade e seu concelho⁴⁴², face aos restantes municípios. Por contraste com os concelhos limítrofes, mormente Gaia e Matosinhos, notáveis no acréscimo de população, o Porto perde cerca de 30% da sua população entre 1981 e 2011, ao passo que Gaia conhece um acréscimo que deu ao concelho, a partir de 2001, o estatuto de mais populoso da AMP — mais de 300.000 habitantes, desalojando o Porto dessa posição. Logo a seguir a Vila Nova de Gaia, sublinhe-se os casos dos concelhos da Maia e de Gondomar, com as maiores subidas populacionais.

Quadro 2: População residente na Área Metropolitana do Porto

⁴⁴¹ Incluindo os concelhos do Porto, Gaia, Gondomar, Matosinhos, Valongo, Maia, Vila do Conde, Espinho e Póvoa do Varzim.

⁴⁴² Do mercado, que repele as populações jovens, decorre que a maior parte das famílias passa a constituir-se nos concelhos circundantes, “envelhecendo” uma cidade que se esvai, e dá lugar ao turismo, particularmente no centro histórico. Aniquilando a vocação residencial, o Porto, vê os concelhos limítrofes crescer algo desordenadamente, deixando as zonas nobres apenas para os mais favorecidos.

(1981-2011)

Evolução e Variação da População Residente nos Municípios da AMP (1981-2011)							
	1981	1991	1981/1991 (%)	2001	1991/2001 (%)	2011	2001/2011 (%)
Arouca	23896	23894	-0,1	24227	1,4	22359	-7,7
Espinho	32409	34956	7,9	33701	-3,6	31786	-5,7
Gondomar	130751	143178	9,5	164096	14,6	168027	2,4
Maia	81679	93151	14	120111	29	135306	12,7
Matosinhos	136498	151682	11,1	167026	10,1	175478	5,0
Oliveira Azeméis	62821	66846	6,4	70721	5,8	68611	-3
Porto	327368	302472	-7,7	263131	-13	237591	-9,8
Póvoa Varzim	54248	54788	1	63470	15,9	63408	-0,1
Stª Maria Feira	109531	118641	8,3	135964	14,6	139312	2,5
Santo Tirso	93482	102593	9,8	72396	-29,4	71530	-1,2
S. João Madeira	16444	18452	12,2	21102	14,4	21713	2,9
Trofa*				37581		38999	3,8
Vale Cambra	24224	24537	1,3	24798	1,0	22864	-7,8
Valongo	64234	74172	15,5	86005	16	93858	9,1
Vila Conde	64402	64836	0,7	74391	14,8	79533	7
Vila Nova Gaia	226331	248565	9,9	288749	16,2	302295	4,7
Total AMP*	1448318	1522763	5,1	1647469	8,2	1672670	1,5

Fonte: INE, Censos: 1981, 1991, 2001; 2011.

*AMP correspondente à actual formação

*O município da Trofa foi criado em 1998, pelo que surgem dados apenas a partir do Censo de 2001. Antes de 1998 a Trofa era uma cidade anexada a Santo Tirso.

Um espaço urbano denso, alargado e heterogéneo como o aglomerado portuense permite-nos, entre outros aspetos, constatar a sua utilização transversal como espaço de residência, trabalho e estudo, repercutido no significativo aumento dos que residem num concelho e trabalham, ou estudam, noutro. De resto, este aspeto remete para algumas especificidades da condição metropolitana de que estamos a falar. É que a AMP não corresponde com rigor ao modelo funcional habitual na caracterização dos espaços metropolitanos. Embora a proeminência simbólica do Porto como núcleo central da metrópole não esteja em causa, a sua condição de cidade centralizadora, rodeada de cidades periféricas de vocação essencialmente residencial, e outras atividades complementares à da economia gerida pela cidade central (Rodrigues, 2010), não se verifica. De acordo com Rio Fernandes (2003), confirmando a perda de protagonismo da cidade nuclear, as deslocações casa-trabalho entre 1991 e 2001 evidenciam a quebra de atração do Porto, com as viagens para a cidade a partir dos concelhos circundantes a aumentarem apenas 15,6%. Mas também o número expressivo de deslocações intra municipais (média de 36,3%) e as viagens para outros concelhos que não o Porto (mais 34.116, num acréscimo de 52,7%) são sinal claro de

que a cidade alargada (Grande Porto) é tomada como um todo, e as deslocações são multidirecionais e de maior distância. Ainda assim, apesar do crescimento acelerado da conurbação metropolitana, nota-se que a concentração de múltiplas funções regionais, públicas e privadas⁴⁴³, na cidade do Porto progrediu no primeiro quartel do século XX, eliminando possíveis concorrências locais — num modelo de edificação metropolitana só superável por Lisboa.

Como se referiu no início do capítulo, o Porto está associado à imagem, algo caricatural, de relação privilegiada com o trabalho. Quase sempre, por contraposição a uma Lisboa remetida para o dispêndio, o consumo ou a ostentação. Visão que exprimirá, certamente, mais o ressentimento pelo facto do Porto nunca ter assumido responsabilidades de poder central — proporcionais à sua importância demográfica e contributo para a economia e política nacional — do que práticas realmente identificadoras da população. Neste aspeto, diga-se o Porto emerge, no romper do século XX, como potência nacional no negócio do vinho (do Porto) e da indústria algodoeira, dos quais depende em grande medida. Já na segunda metade do século XX, a economia regional será dominada pelos têxteis, que liderando as exportações nacionais chegam a atingir preeminência equivalente à dos tempos áureos do vinho do Porto. Certo é que o Porto sempre perseverou num tecido regional de atividades em acelerada mudança. E sem deixar diretamente a produção, a partir de determinada fase a cidade passa essencialmente a geri-la, vendê-la e a fornecer-lhe capitais e quadros empresariais. Não desaparecendo totalmente do espaço urbano, as fábricas cedem lugar aos escritórios. Já as periferias, com terrenos mais amplos e a preços módicos, bem como mão-de-obra menos exigente que na cidade, expandem a sua actividade industrial. Do que restou da indústria portuense, destaca-se a mais sofisticada, dependente de tecnologia avançada e com forte presença de técnicos especializados, nos sectores metalomecânico, eletrónico e químico, a produzir sobretudo motores, alternadores e turbinas, material de transporte, elevadores, produtos químicos (Guichard, 2000)⁴⁴⁴.

⁴⁴³ Desde a área empresarial à cultura, passando pela finança, administração, saúde, educação ou imprensa.

⁴⁴⁴ A este propósito, dois casos paradigmáticos de duas fases sucessivas da atividade empresarial portuense anterior ao 25 de Abril são a EFACEC — meramente industrial, criada em 1948 a partir de uma pequena empresa portuense em atividade desde 1915 foi, nos anos setenta, a mais importante empresa da região — e a SONAE, criada em 1961 e que se expandiu fortemente nos anos oitenta, tornando-se núcleo central de uma *holding* plurifuncional de topo a nível nacional e com importante atividade a nível internacional.

Igualmente expressivas no tecido produtivo são as empresas ligadas ao consumo, com elevada dependência de redes distribuidoras⁴⁴⁵.

O fenómeno preponderante é, todavia, o deslocamento para o exterior da cidade das funções produtivas ligadas à área metropolitana, que por requererem espaço e boas comunicações abandonam o centro ou se instalam diretamente nos arredores. Nesse aspeto, a desindustrialização do concelho do Porto “teve como contraponto a afirmação de zonas e parques industriais por todo o território circundante, sobretudo junto dos principais eixos rodoviários e ferroviários de ligação a Lisboa e ao Porto de Leixões e Aeroporto de Pedras Rubras. Mas não apenas as fábricas e armazéns permitiram que o crescimento da coroa envolvente à cidade do Porto não fosse simplesmente da construção de periferias residenciais cheias de noite, vazias de dia e totalmente ‘Porto-dependentes’. Também os serviços e em especial o comércio nisso tiveram um papel fundamental. A implantação de grandes superfícies comerciais (hipermercados primeiro, grandes superfícies comerciais especializadas depois e grandes centros comerciais regionais, mais tarde) que acompanhavam uma revolução comercial que permitia, em pouco tempo, recuperar de um significativo desfasamento face ao tecido comercial de outros países europeus, obrigou à escolha de espaços extensos, em locais de elevada acessibilidade, conduzindo à formação de uma ‘cintura comercial’, sobretudo forte do lado ocidental” (Rio Fernandes, 2003: 234-235).

8.3. Cidade e território: a semântica identitária

A história da cidade inspira fortemente as representações que os habitantes têm dela e de si mesmos, com a intersecção da história do Porto e do país a produzir imagens muito próprias da urbe: liberal e progressista, guerreira e resistente, “invicta”, que ganha, sobretudo a partir de 1960, “a reputação de cidade contestatária do centralismo de Lisboa” (Fortuna e Peixoto, 2002: 33). Imagem contestatária que perdura, enquanto símbolo da cidade e da região, em torno do Porto, que continua a ver-se como “Capital do norte”. Genericamente, o Porto é cidade de identidades, dá-se bem com a espessura da história, imprime a sua marca a todos os que gera e propõe essa marca espessa a todos quantos a demandam. Não é, pois, surpresa se, ao contrário de outros, integra com facilidade os recém-

⁴⁴⁵ É o caso das editoras ou das empresas de bebidas (vinho, cerveja, sumos, etc.).

chegados e os transmuda em portuenses. Cativando gente que na mesma circunstância vê partir muitos dos seus,

“o Porto habituou-se a duplas ancoragens: sugere a quem vem do Douro ou do Minho ou da Beira que continue duriense, minhoto ou beirão, aprendendo-se como tripeiro; e lembra aos naturais que partem a sacralidade da sua raiz primordial. Assim é que o Porto cria portuenses e há portuenses nos quatro cantos do país”⁴⁴⁶.

Os traços da identidade proclamada passam pela entrega ao trabalho e capacidade de sacrifício dos habitantes, a força dos ideais, “soma de trabalho e sonho” (Torga, 2002: 34), e o amor à liberdade, plasmados no sentido elevado da seriedade e da responsabilidade individual: “é de confiança? (...) É do Porto, caramba!” (*ibidem*: 36). O Porto, prossegue Torga, reduto das velhas virtudes portuguesas, nomeadamente a honradez, fará do seu cidadão

“o homem português mais livre, mais progressivo, mais responsável e mais capaz que a nossa pátria deu. Formado na escola do trabalho remunerado, da solidariedade correspondida e dos direitos adquiridos — das origens até agora, foi sempre ao mesmo tempo ímpar e ubíquo na História de Portugal (...) Uma saudável consciência gregária, uma solidez de processos de conduta e relação deram a este aglomerado humano foros de única grande cidade castiçamente nossa. Deram-lhe aquilo a que eu chamo o classicismo social português” (*ibidem*, 38-39).

Sítio de altos momentos da história portuguesa, “capital telúrica de Portugal”, “raiz de Portugal e daquilo que em nós significa apego ao torrão”, de “Portugal e não da Europa ou do mundo”, o Porto será “selvagem”, “brutal até”, mas “sadio”, “sincero”, “nosso”. Porta que se abriu às grandes inquietações sociais, onde as liberdades estiveram cercadas e se fez apenas um auto de fé, prossegue Torga, “enquanto se queimava o semelhante a torto e a direito em Lisboa”, do seu coração ergueu-se a “primeira voz contra a pena de morte em Portugal”. E se há ilhas de pobreza e miséria na cidade, admite Torga (*ibidem*, 41), “fazem parte daquelas fraquezas humanas que só duram enquanto um exame de consciência profundo não se faz. Mas eu tenho a certeza de que os verdadeiros filhos do Porto hão-de limpar a cidade dessas nódoas, porque elas não fazem parte da sua cidade essencial”.

Burgo de considerável riqueza histórica, tradição mercantil e importância sociopolítica, o Porto obteve o reconhecimento da elevação a Património Mundial da Humanidade pela UNESCO, em 1996. Berço de figuras que enchem de significado a condição portuense — Infante D. Henrique, Júlio Dinis, Almeida Garrett, Ramalho Ortigão, António

⁴⁴⁶ Santos Silva, cit. por Fortuna e Peixoto (2002: 34-35).

Nobre, Sá Carneiro —, transporta exuberante semântica identitária, pano de fundo simbólico-emocional que qualquer pesquisa naquele universo tem de integrar. Nele pontificam feitos grandiosos, transformados em referências culturais realçadas quando se trata de afirmar a cidade. É o caso, em particular, quando da comparação, confrontadora, com Lisboa, que despoleta as visões mais ufanas do portuense e representações glorificadas da cidade. Entre outras coisas, a rivalidade com a capital faz do contraponto entre o trabalho e a opulência (a de Lisboa, mais dada ao consumo do que à produção), o penhor dos valores próprios do Porto. Interpretação maniqueísta, certamente, mas que surge habitualmente quando ao Porto da entrega ao trabalho e gestão sadia dos recursos, traço honroso de distinção, se se quer referir: “o nome de Portugal não tem Lisboa incluído — tem Porto. Cujas fama de ser a capital do trabalho e de produzir receitas que Lisboa se encarrega de gastar já vem de longe”⁴⁴⁷.

Não será impunemente que a ideia de metonímia do país pode, conformemente à nossa hipótese, aplicar-se ao Porto. Se etapas cruciais da história de Portugal se devem à cidade, não é menos claro que o Porto vivenciou — à sua maneira, admitamo-lo —, durante o período relativo à nossa pesquisa, os caracteres mais sintomáticos da situação de “crise” atribuída ao país. Apesar das visões triunfantes da cidade, são impressionantes os fatores que concorrem para a caracterização do Porto como território em crise, havendo mesmo quem desenhe metáforas ilustrativas dum cenário de fracasso coletivo.

Sem dúvida, desde as eleições autárquicas de 2013 que se nota alteração nas visões mais declinantes da cidade. Por efeito da renovação das lideranças municipais — no Porto, Gaia, Gondomar —, e do correlativo afastamento de figuras tradicionais da política local, mas igualmente por indicadores de sucesso das políticas urbanas que começam a ser publicitados, o discurso relativo à cidade veio a mudar. No caso da “infraestrutura política”, à vitória de Rui Moreira no Porto acresce o falhanço imposto aos grupos partidários, dado tratar-se de candidatura organizada fora do sistema de partidos. Fruto de descontentamentos e frustrações de diversos matizes, a tomada do poder autárquico por Rui Moreira tende a ser encarada como sinal de renovação — fazendo até do Porto um “laboratório político do país”⁴⁴⁸ —, após o esgotamento das possibilidades de modernização da cidade no quadro

⁴⁴⁷ *Visão*, 8/07/2003.

⁴⁴⁸ Como o disse Manuel Carvalho (*Público*, 21/11/2013).

político, partidário e mental, existente. O antigo presidente da Associação Comercial do Porto, dos rostos mais conhecidos e das vozes mais ativas contra o “centralismo lisboeta”, legitima-se como independente e repudia o caráter pessoal de boa parte das disputas habitualmente transportadas para a campanha política. A sua “vitória improvável”, que o alcandora a novo “homem do leme”⁴⁴⁹, é vista como a da burguesia contra o sistema de interesses, pessoais e partidários, instalados na política portuense, e fator de abertura e cosmopolitismo europeu. Alegadamente, o “filho da alta burguesia industrial e comercial da cidade”⁴⁵⁰ reacenderá a tradição liberal e burguesa que a elite portuense teria por perdida — escreveu-o o *Público*, referindo-se ao sinal de regeneração da elite portuense que Rui Moreira, “o burguês da Foz que tomou de assalto a Câmara do Porto”⁴⁵¹, alegadamente representará —, em projeto autárquico suportado por “notáveis” da elite económica e cultural do Porto, que antes próximos do sistema partidário agora o recusarão.

8.4. Narrativas da cidade e da crise

A inspirar a noção de uma certa regeneração modernizadora do Porto tem estado, igualmente, nos últimos anos o investimento nas políticas culturais e a reabilitação arquitetónica e urbanística da cidade antiga. Os reflexos disso contabilizam-se na atratividade turística, com o Porto a ser eleito pela primeira vez destino preferido dos europeus. Na observação de Valter Hugo Mãe⁴⁵²,

“no contínuo anúncio da falta de dinheiro, agita-se o Porto com ganas de se reposicionar no país e na europa como lugar criativo, dinâmico, no qual vale a pena investir para umas férias, para um negócio, para um projeto de vida. Finalmente, percebe-se que desenvolvimento cultural é um todo que significa também ganhar dinheiro”.

Cotejando, de forma ilustrativa, o significado do investimento na cultura com o estado de coisas favorecido pela cultura do poder e da política, o autor prossegue dizendo que a cultura, indústria de “gente sem medo”, assente na liberdade de gostar e deixar de gostar a qualquer momento, que aspira ao sublime e se critica por definição a si mesma, é contrária à política “despótica” que se pretende instalar indefinidamente e cuja única promoção é o marasmo e o modo de operar a opacidade. O Porto, finaliza, estará a reclamar, em urgência,

⁴⁴⁹ *Expresso*, 05/10/2013.

⁴⁵⁰ *Público*, 01/10/2013.

⁴⁵¹ s.d., disponível em: <http://www.publico.pt/temas/jornal/o-burgues-da-foz-que-tomou-de-assalto-a-camara-do-porto-27221209>.

⁴⁵² No jornal *Público*, 19/10/2014.

um novo cosmopolitismo, e por efeito de novas gerações ganha estatuto de “uma das melhores e mais charmosas cidades europeias”, por oposição às cidades que não se promovendo culturalmente são apenas “armazéns de trabalhadores”, “hangares de braços”.

Este tipo de diagnóstico é tão mais notável quanto no final da década de noventa e na primeira década do século XXI a cidade do Porto evidencia um ambiente, social e emocional, profundamente negativo, a roçar a desesperança. A convicção é a de que agenda de prioridades assumida pelos dirigentes locais se traduziu numa falência inequívoca de resultados, que a incapacidade de manter lideranças empresariais e empregos de qualidade na região atesta. A energia que se retirou a formas realmente produtoras de afetação dos recursos, a ausência de projetos de cidade e metrópole partilhados, os impasses criados pela vivência dramatizada das clivagens, tensões e rivalidades, políticas e pessoais, compõem um retrato lancinante do território. Para isso contribuem figuras locais, em intervenções no espaço público, mas também nacionais, numa convergência de apreciações que traça do Porto um diagnóstico agudo de incerteza e desorientação. A lembrá-lo, aduz ainda Hugo Mãe, apesar de ser uma cidade laboral, dedicada ao trabalho “a sério”, fugiram do Porto, para a capital, as sedes das grandes empresas, “para já não falar nos grandes serviços do Estado”, ficando no Porto a realidade “braçal” e “poluente da produção”⁴⁵³. O que torna fácil perceber a “imagem truculenta, popular no sentido mais grotesco do termo, folclórica ou ridícula” da cidade, tanto mais frustrante quanto é um cliché a que a própria política local deitará mão.

O tom dominante do discurso nas últimas décadas exprime de facto uma situação de bloqueio, que fará do Porto território “adiado”, incapaz de se posicionar no plano nacional ou inter-regional (face à Galiza e noroeste peninsular), quando a competição entre cidades é determinante à escala global. Transporta igualmente a ideia de que as razões do declínio se repartem entre perdas de ordem económica, défices de “voz” junto do Estado e problemas internos entre elites. Tudo concorrendo para um estado de naufrágio e depressão coletivos que a linguagem utilizada evoca de forma singular⁴⁵⁴.

⁴⁵³ *Idem, ibidem.*

⁴⁵⁴ “Triste sina” (Manuel Carvalho, *Público*, 12/01/2002) a dum Porto que estará “perdido” (Luís Costa, *Público*, 24/10/2002); “cidade negra”, com “nuvens sombrias sobre o horizonte” (*Jornal de Notícias*, 10/12/2002) e “buracos na alma” (Manuel Carvalho, *Público*, 7/12/2002); “cidade doente” (*Diário de Notícias*, 12/02/2003) e “encalhada” (Jorge Marmelo, *Público*, 3/10/2004), “deprimida” (Miguel Sousa Tavares, *Público*, 13/02/2004); “cidade McDonald” (Rui Moreira, *Jornal de Notícias*, 13/10/2003), “pesadelo” (Teixeira Lopes, *Jornal de Notícias*, 2/09/2004), “capital do desencanto” (Ricardo Cruz, *Jornal de Negócios*, 17/03/2006), onde ninguém “está em casa” (Elisa Ferreira), e leva a pensar se, acaso, não estará “morta” (João Teixeira Lopes, *Público*, 25/05/2006).

A propalada crise terá contornos muito próprios. De âmbito geral e impreciso, não há responsável ou foco de emanção a que possa ser particularmente imputada. Efeito de múltiplas circunstâncias, não deixa, em território bairrista e de identificações emotivas, de sugerir teorias conspirativas, sempre lestras ou prontas a “desmontar” os planos de assalto à importância político-económica da cidade. Recorrentemente, uma lógica de Porto “desapossado”, “injustiçado” e incompreendido sobressai, de permeio ao libelo contra o Estado centralizador e aos empresários deslocados para Lisboa. Sem dúvida, mais facilmente estas posturas exprimem um agregado de frustrações heterogéneas que convicções políticas refletidas, mas em alguns casos a argumentação procura argumentos de cariz mais estruturado e consistente. A propósito das tensões entre o FC Porto e os organismos da justiça do futebol, António Barreto, por exemplo, escrevia:

“este vendaval punitivo sobre o futebol e sobre o Porto não esconde o facto de parecer haver várias justiças. Nem os clubes de Lisboa estão sob o mesmo escrutínio. Nem na política e nas atividades económicas se encontra semelhante severidade. O ‘Apito’ dá resultados, mas o ‘Furação’ fica-se pela estratosfera. E algumas decisões políticas sobre os grandes concursos nem sequer foram examinadas. O Futebol clube do Porto está a pagar. Começou, há vinte ou trinta anos, por ser um intruso. Apenas tolerado. Depois, transformou-se no clube dominante. O seu perene presidente teve comportamentos que se lhe conhecem: inteligente, competente, autoritário, organizado, irascível e déspota. Como qualquer cacique político, assentou os pés em terreno sólido: apoio popular, estabilidade da sua organização, bons resultados e uma arrogância dominadora sem quebra. Sem esquecer uma intransigência absoluta e o uso de uma permanente retórica destinada a lembrar, todas as semanas, que o Porto e o seu clube têm inimigos. Ora, não é admissível que um clube da segunda cidade e do Norte provinciano exerça uma hegemonia quase sem falhas. Tarde ou cedo, o Porto haveria de pagar. Ainda por cima, o clube de futebol venceu onde a cidade e a região perderam. A seguir ao 25 de Abril, notou-se um acréscimo do poder político e económico do Porto. Dali vinham os empresários, os exportadores que garantiam a sobrevivência do país, os eleitores que permitiam que a democracia vingasse, a Igreja e a sua reserva moral, as tradições, os grandes caciques locais e as novas iniciativas económicas e empresariais. No Porto, nasciam bancos e grupos económicos. No Norte, trabalhava-se. No Norte, produzia-se. E no Norte cresceu a ideia de que àquela força era necessário acrescentar poder político. Durante uns anos, pareceu que era verdade. Depois, gradualmente, o Norte perdeu. O Porto perdeu. Menos o Futebol Clube do Porto, que ganhou. Até que ponto as vitórias do futebol toldaram o espírito dos seus dirigentes, permitindo-lhes acreditar na sua impunidade e na ideia de que tudo é permitido quando se ganha?”⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ António Barreto, “Futebol”, *Público*, 11/05/2008.

Não havendo, assinala Hélder Pacheco⁴⁵⁶, qualquer conspiração contra o Porto, o que se verificará é “uma certa exasperação da Cidade Invicta por nunca ter participado no poder diretivo proporcionalmente à sua importância demográfica e ao seu contributo na formação da riqueza nacional” (Guichard, 2000: 545). A cidade, essa, para Hélder Pacheco, é que não terá correspondido aos desafios e problemas com que se deparou, errando, com consequências nefastas, mediante opções a que ninguém se opôs⁴⁵⁷.

8.5. O local e o nacional: comunidade *versus* Estado

Das razões invocadas para o declínio mencionado, sublinhamos a percepção de que ao território portuense falta unidade de ação, ao lado da permanente atribuição de “culpas” ao governo central. O essencial, para muitos, é a sociedade sentir-se sem representantes que não tenham, de alguma forma, “pés de barro”, criando um

“desequilíbrio brutal entre aquilo que são as elites da sociedade civil e as elites representativas. O Porto está sem representantes. O Porto não se sente representado por ninguém (...) Há um clima de conflitualidade que faz com que o Porto também se sinta um pouco mal tratado aos olhos do país. Porque o Porto gosta de reivindicar e depois mostrar que tem, que faz e que vence (...). O Porto sempre se viu como dinâmico, pujante, autónomo e depois leva estes encontrões”⁴⁵⁸.

Os “pés de barro” denunciam, como se perceberá, o facto de várias “figuras” da cidade terem sido nos últimos anos pronunciados por atos de corrupção e aproveitamento de fundos públicos, ofensas e injúrias, fazendo recair sobre a classe dirigente, autárquica e não só, a reputação sombria de um agrupamento de prevaricadores. Sendo esse um anátema colado à classe política em geral, apontada como grande fatora da corrupção endémica no país, no Porto passa-se que o sentimento de suspeição difuso sobre as elites locais é acompanhado de episódios concretos de conflito, acusações, disputas pessoais entre “notáveis”, que estimulam a imagem de dissolução ética e política do mundo local. Por isso se exorta o “Porto deprimido” a voltar-se para a ação, deixando intrigas, invejas e reclamações, destituindo aqueles dos políticos que apenas aspiram a benesses pessoais, não podendo ser tomados por

⁴⁵⁶ *Jornal de Notícias*, 12/02/2004.

⁴⁵⁷ Exemplo, para Hélder Pacheco, é terciarização de toda uma área da cidade, que conduziu ao afastamento dos seus habitantes, como se vê numa Baixa em processo de desertificação. Por outro lado, a Via de Cintura Interna, cruzando a cidade, introduz um elemento de divisão, não sendo sequer solução para o tráfego automóvel.

⁴⁵⁸ Entrevista pessoal a Elisa Ferreira.

“interlocutores válidos e representativos”⁴⁵⁹. Curiosamente, desse mimetismo entre a política, o país e o Porto é Eça de Queirós, que dá expressiva conta:

“Como o meu amigo dizia no jornal, não adiantamos um passo do século XVIII. Temos mais alguns caminhos-de-ferro, mais algumas estradas, e não trazemos calção e meia, e depois de termos trazido espada, descemos a trazer bengala. De resto, nas intrigas, nos despeitos de camaristas, no remoinho de áulicos, somos sempre os mesmos desgraçados dum país, cujas armas deviam ser uma comenda, sobre dois cacetes encruzados, com uma guitarra pendente, e tudo dependurado duma estola de padre, e duma moeda de cinco tostões. Dinheiro, vaidade, folgança, intriga, violência. O Porto podia ter dado um grande exemplo de serenidade na força e de persistência na justiça. Um grande exemplo. Porque para ele tem sido as desconsiderações sem número. Escarnecido, ultrajado, mal tratado, está hoje sob a espada protetora do Sr. Visconde de Leiria. Quem percorre as províncias do norte é quem sente o mal surdo e profundo que tem causado estas agitações populares. Nem comércio, nem indústria, nem agricultura, nem trabalhos adiantados, nem sossego dos campos, nem segurança nas estradas, nada: só um abatimento imenso, um descontentamento nervoso, uma vida aniquilada”⁴⁶⁰.

Não têm faltado, é certo, debates sobre a cidade e seu futuro, onde os aspetos da crise são abordados com diversos contributos. O programa da RTP *Prós e Contras*, de 25 de Junho de 2007, por exemplo, pode ser tomado como ilustrativo desse género reflexivo. Nele encontramos uma súpula muito cabal dos termos com que a cidade e a região têm sido caracterizadas. Enquanto, por um lado, é apontada a existência de um problema norte-sul em Portugal, o qual seria essencialmente um problema de Lisboa relativamente ao Norte, primeiro, e ao resto do país, depois (sendo “nós”, portugueses, que teremos permitido essa desmesurada concentração de poder e riqueza em Lisboa), por outro, o presidente da Associação Industrial Portuense/Associação Industrial de Portugal, Ludgero Marques, refere que nos debates em Lisboa apenas aparecem “lisboetas” ou portuenses “lisbonizados”, aduzindo ainda que o Porto tinha tido uma excelente “escola” na sua Comissão de Coordenação Regional, fornecedora de alguns ministros ao país, mas esta já havia deixado de o ser. A propósito, no âmbito do mesmo programa televisivo, Lobo Xavier salienta que o Porto teve durante algum tempo péssimos protagonistas na luta pela descentralização e pela regionalização, ao passo que Rui Moreira, lamentando que o país tenha deixado de ser bipolar para passar a ser unipolar, considera que o maior problema político do Porto foi ter abandonado a luta por um Portugal multipolar por troca com a ambição de ser a capital do

⁴⁵⁹ Sousa Tavares, *Público*, 13/02/2004.

⁴⁶⁰ *Districto de Évora*, nº 33, 2/05/1867.

Norte e a grande referência no noroeste peninsular: acabou por “perder tudo para o centralismo”. Finalmente, Carlos Magno nota ser o Porto uma “marca”, mas uma marca “desgastada”, onde apenas cintilam a Casa da Música e o Metro, ao passo que Salvato Trigo chama a atenção para o único *cluster* em que no Porto valerá a pena apostar: o das universidades, ciência e conhecimento.

O cômputo final destes debates, como se notará, salda-se pelas constatações reiteradas da situação bloqueada do território, sem que estratégia operacional ou programa de ação consequentes sejam esboçados para sair dos impasses. Ademais, excetuando a concordância quanto à crise, à vivacidade do debate não correspondem consensos operacionais. Como foi escrito por Pinto Leite, o vasto repertório de símbolos negativos que a cultura portuguesa disponibiliza alimenta no Porto e no Norte “uma melancólica acidez sobre as vicissitudes atuais, num exercício de mera constatação que não desperta qualquer energia positiva”⁴⁶¹. Tipicamente, cada voz ou interesse setorial — universidades, associações empresariais, entidades culturais e de solidariedade social, personalidades da cidade como professores e investigadores, empresários, dirigentes associativos, figuras da cultura — se junta ao fundo comum de orquestração crítica⁴⁶². Da comunidade científica, por exemplo, repudia-se que os investimentos recentes, avultados, não tenham sido “prioritariamente na educação, na ciência, na cultura, nas áreas que constroem aquilo que vamos ser amanhã. E sim para autoestradas e estádios de futebol. (...) Investiu-se na construção das coisas e não das pessoas”⁴⁶³.

Apesar do reconhecimento nacional e internacional do Porto na investigação científica, com níveis de excelência na saúde e arquitetura, esse capital não se converterá em oportunidades de desenvolvimento territorial mais alargadas. A regra será a fraca difusão e valorização territorial dos recursos — geridos por indivíduos, redes, setores ou organizações cujas dinâmicas permanecem alheias ao desenvolvimento da cidade, às políticas públicas, aos projetos programados para o nível local ou regional. A este respeito, Siza Vieira confessa “desgosto absoluto” pelo estado da cidade, lamentando que os grandes arquitetos não sejam

⁴⁶¹ Pinto Leite, *Expresso*, 29/06/2007.

⁴⁶² Num registo aliás válido para o resto do país, caracterizado pelos lamentos de inúmeros atores que se queixam de não ser chamados a participar ou a contribuir para decisões da vida dos seus territórios, apresentando-se como excluídos dos processos de decisão

⁴⁶³ Diz Alexandre Quintanilha, físico e biólogo, dirigente do Instituto de Biologia Molecular e Celular do Porto, *Público*, 16/11/2003.

chamados a evitar que a cidade “se afunde”, e que Fernando Távora, Souto Moura e ele próprio não tenham feito nada durante o Porto 2001”, interrogando-se “porque é tão triste esta cidade, porque estão quase vazias e meio em ruínas todas as casas?”⁴⁶⁴. Na resposta, dirá ser este um perigo que correm todas as cidades antigas, por força do chamamento fácil da construção em grande quantidade nas periferias, por razões especulativas.

A matriz liberal e contestatária da cidade, apontada à deriva centralizadora do país, a que os costumes políticos se mantêm fiéis, faz com que a cultura política e reivindicativa associada ao Porto consubstancie bem os aspetos da reclamação “periférica” em Portugal. Expressando a tensão negociada entre centro e periferia, que nos sistemas políticos ocidentais gere a distância que separou as capitais do restante território, o Porto travou na “linha da frente” o combate da descentralização, e mormente da regionalização, com que algumas figuras locais se tornariam conhecidas. Do falhanço do mesmo resultou nas elites locais uma certa mitigação da insistência na descentralização, por troca com outras formas de integração ou acesso às instâncias de decisão política. Essa postura de relativo alheamento da luta pela descentralização no país e maior fechamento em torno da rede de interesses individualizados a partir da cidade e metrópole representa mesmo, para alguns dos nossos interlocutores, evidência maior da situação de declínio sentida no Porto. Nas palavras de Rui Moreira,

“falta um Porto que fale a Lisboa pelo resto do país, exigindo que a nomenclatura se deixe de espalhar migalhas pela província e inverta a excessiva e nociva concentração de competências na sua capital. Um Porto que lidere o indispensável debate estratégico sobre o princípio da subsidiariedade, da devolução de poderes, de uma política de redistribuição de competências” (Moreira, 2006: 11).

E como veremos, para o caso do Metro do Porto, é notório que o contexto urbano que acolhe o projeto é o de uma cidade em crise, que se exprime e sente como tal. Décadas de secundarização relativamente ao poder de Lisboa impõem-lhe uma caracterologia muito própria, de pouco servindo o papel simbólico de metrópole nortenha. Adicionalmente, sobrevém um efeito de falta de confiança dos habitantes nas instituições e elites locais, apresentando-se os portuenses relativamente a estes últimos extremamente críticos. E se as figuras representativas da cidade insistem em focar a sua “voice” em agentes externos, máxime os sucessivos governos do país e a política estatal de gestão dos recursos nacionais,

⁴⁶⁴ *Público*, 2/12/2002.

está presente também um sentimento de descrença nas capacidades internas. Em entrevista que realizámos a Fernando Gomes, ex-presidente da Câmara, este afirmava, sintomaticamente, que o Porto atravessava

“um momento de alguma depressão, em termos de autoestima. Em consequência de uma falta de medidas. Nada disto obedece a uma estratégia para estrangular o Porto... Trata-se, no meu entendimento, de uma consequência natural do não à regionalização e da falta de entendimento político para dizer que isto não pode ser assim”.

Mais em pormenor, é preciso ver que não obstante a reserva, vigilância, e por vezes manifesta oposição, do Porto face às orientações e equipas do poder central, tal não decorre de qualquer vivência egocêntrica das elites locais, ou de uma rota inflexível de distanciamento e colisão face ao Estado e seus meios. O Porto nunca se manteve alheio à proximidade, por vezes considerável, ao poder nacional, guardando-se, sobretudo no período democrático, forte capacidade de o influenciar. Não obstante a postura discursiva de “apocalípticos”, podemos considerar que as diferentes elites portuenses (políticas e económicas, sobretudo) sempre porfiaram, com relativo grau de sucesso, para se alcandorar à posição de “integrados”.⁴⁶⁵ E se a cidade assumiu função de contrapeso ao poder do Estado não deixou nunca de laborar em prol de condições de nunca se governar muito tempo contra a sua vontade, ou sem o seu beneplácito — enquanto no período anterior ao 25 de Abril se vislumbrará essa postura em personalidades como Abel Salazar ou Sá Carneiro, passando por D. António Ferreira Gomes, nas décadas democráticas o papel das equipas partidárias e autárquicas portuenses não foi menos atuante junto das instâncias superiores da vida política nacional. Claramente, não será até do quadro relacional com o poder central que decorrerão as maiores dificuldades territoriais. Os modos inerentes à praxis política do Porto recobrem neles mesmo a problemática expressão do que poderá estar em causa. Veja-se como Elisa Ferreira, na entrevista que nos concedeu, refere o “desequilíbrio brutal entre a sociedade civil e as elites representativas”, enquanto Oliveira Marques, presidente da Empresa de Metro do Porto, acentua o carácter “provinciano” e “paroquiano” da cidade. Com regularidade, a relação historicamente conflituosa entre os autarcas da região é convocada a esta discussão, apresentando-se a “oposição” entre Porto e Gaia, personificada até há pouco em Rui Rio e Luís Filipe Menezes, como inequívoca imagem do “estado de coisas interno”.

⁴⁶⁵ Recorrendo à conhecida formulação de Umberto Eco.

8.6. Metamorfoses: mudanças, contradições e sucessos

O despovoamento do centro da cidade, acelerado pela decadência da atividade comercial, dá o mote a grande parte da análise crítica sobre o Porto, uma vez que fará a cidade perder “o conceito de Polis”. Além da ausência de uma política de recuperação de edifícios na cidade obrigar à procura de habitação fora dela e à proliferação de pontos graves de marginalidade⁴⁶⁶, a falta de “visão estratégica”⁴⁶⁷, que à incapacidade para albergar a gente que “foge” vê responder um “expansionismo desregrado, fruto de décadas de falta de ordenamento”, desembocará num fenómeno agudo de “exclusão social”, não só na periferia, mas também dentro da cidade. Patente na divisão entre a parte oriental e a parte ocidental do Porto, “quase o nosso muro de Berlim”⁴⁶⁸, isso instaurará uma visão dicotómica e tensa do espaço urbano. Sobre o centro histórico, diz Rio Fernandes (2003: 235),

“os sinais são já por demais evidentes de uma quase agonia comercial da Baixa, ‘disfarçada’ à custa de algumas “locomotivas”, com destaque para o Via Catarina, a Zara e a FNAC, na Rua de Santa Catarina. Mas é toda a ‘cidade histórica’ e praticamente todas as suas dimensões que estão em ‘crise’: a residência vai desaparecendo e os edifícios vão-se degradando (de cima para baixo, quase sempre); o valor do solo vai diminuindo e aumenta a insegurança”.

Com a imagem de “decadência”, o centro histórico afasta os mais jovens e os de mais elevado poder de compra. Processo para o qual contribuirá, não apenas o mercado e suas tendências “naturais”, mas o afastamento da universidade, a incapacidade de substituição do tecido retalhista, devido ao obsoleto esquema de trespasses, “a manutenção do sistema de arrendamento que desincentiva o investimento imobiliário, bem como o desmantelamento

⁴⁶⁶ Rui Viana, presidente da Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas do Norte, *Diário de Notícias* (09/01/2002).

⁴⁶⁷ Joaquim Branco, presidente da comissão instaladora da Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa, enumera as razões que deixaram as casas devolutas. O “abandono das atividades que asseguravam a geração de riqueza (nomeadamente as ligadas às funções administrativas), o congelamento das rendas (que desincentiva os senhorios a conservar o património), o aumento do parque automóvel, as más acessibilidades e a procura de nova habitação pelos jovens na periferia, facilitada pelo crédito bancário” (*Diário de Notícias*, 09/01/2002) são fatores de abandono da área central da cidade.

A génese do problema, disse-nos em entrevista Jorge Vilas (jornalista do *Jornal de Notícias*) remontará aos anos 60, com o Plano do urbanista francês Auzelle, que reservou o centro da cidade ao terciário superior, numa política de zonamento aceleradora da mudança do “destino funcional” de muitos edifícios, construídos para habitação. Vilas refere também as consequências do congelamento das rendas na preservação dos edifícios, estipulado em 1942 por Salazar, o qual levou a que os senhorios tivessem deixado de fazer obras de recuperação dos edifícios, que foram caindo.

⁴⁶⁸ Miguel Guedes, entrevista ao *Público*, 9/11/2003.

do CRUARB na gestão e valorização do Centro Histórico do Porto”, já enquanto fator de natureza política (Fernandes, 2003).

Um “estado de natureza” local

No limite, o diagnóstico mais lúcido apontará para uma situação que coloca o Porto em espera, suspenso no tempo, nos antípodas do cariz burguês e trabalhador já incarnado pela “Manchester portuguesa”. Relevante é isso ser reconduzido ao que os atores no terreno percebem como a ausência de um projeto próprio, sacrificado à perda de tempo e energias “em picardias e guerrilhas sem valia nem sentido”⁴⁶⁹. Isto é, a uma forma de gestão política desastrosa dos destinos coletivos. Como assevera Santos Silva, o Porto preocupa-se com a centralidade do poder e dos recursos, mas sem projeto próprio, um projeto futuro⁴⁷⁰. E para Belmiro de Azevedo⁴⁷¹, uma “Invicta” cosmopolita, plena de comércio, indústria e cultura, existia há cinquenta anos, mas perdeu-se na atualidade, sendo a ausência de projeto e de estratégia a razão que leva a cidade a uma “degradação acelerada”. Do ponto de vista da cultura política, tal não é sequer exclusivo do Porto, mas apanágio de toda a região, que nas palavras de Alberto Castro,

“enquanto região, atingiu o grau zero. Na falta de um plano agregador, as dificuldades levam cada um a puxar para o seu lado, preocupados apenas com o seu quintal. Nem projetos críticos, como o porto de Leixões ou o aeroporto de Sá Carneiro, motivam tomadas de posição, excetuando a Associação comercial do Porto. Quando muito, responde-se a jornalistas” (*Jornal de Notícias*, 24/07/2012).

No limite, considera ainda Alberto Castro, a CCDR Norte poderia desempenhar funções de coordenação supramunicipal, caso se emancipasse do papel de mera depositária das orientações políticas “ditadas de cima”. Desse modo ajudaria a conferir ao “Norte um protagonismo coletivo que esvaziasse as contradições suscitadas por lideranças associadas a projetos políticos pessoais e/ou locais”, animadas por lógicas paroquiais. Não o fez, porém, deixando o território entregue às diretrizes — “caderno de encargos” — que cada Ministério lhe impõe, sob comando do Ministério das Finanças. Facto é que ao “desenvolvimento regional” faltarão uma comissão de coordenação e um Estado efetivamente “amigos”. Tanto

⁴⁶⁹ Rui Vilar, *Público*, 13/12/2003.

⁴⁷⁰ *Público*, 13/12/2013.

⁴⁷¹ *Público*, 21/12/2005.

como ao Porto faltarão “amigos” que não o vejam, na definição de Pacheco Pereira⁴⁷², como “o meio”, ou o *millieu*, no sentido de contexto urbano deletério, dominado por atividades clandestinas, repercutidas na “noite do Porto” e alimentadas durante o dia, pelas “consideráveis cumplicidades e complacências, policiais e políticas, no PS e no PSD”. Dessa “doença” no seu seio, feita de vasos comunicantes entre a política, o futebol e tráficos vários, já entranhada na própria evocação do nome do Porto e dos seus “personagens”, diz Pacheco Pereira, é necessário livrar a cidade, dado o ambiente “miasmático” que lhe traz⁴⁷³.

A esse propósito, note-se como, já no ano de 1997, em programa da RTP — *HermanEnciclopédia* —, Herman José reunia, em *sketch* humorístico popularizado como “os homens do Norte”, um conjunto de personagens identificáveis pelo sotaque nortenho e imediatamente associadas à cidade do Porto. Este pitoresco grupo propunha-se levar a cabo um projeto emblemático para a cidade — a “Expo 97”. O objetivo era preparar, clandestinamente, uma obra que se antecipasse à homónima lisboeta de “98” (Exposição Universal de Lisboa, “Expo 98”), rivalizando e suplantando-a em notoriedade. O carácter secreto do projeto estava patente no cenário das reuniões — uma cave em forma de pipa, na qual, além das pipas de vinho do Porto, se via uma mesa, destinada às reuniões, enfeitada com dois candelabros e velas acesas. Os procedimentos necessários para aceder a essa cave eram constituídos por senhas de entrada. Entre outras expressões, à senha “eu só quero ver”, respondia o interlocutor, do interior da cave e em contrassenha, “Lisboa a arder”; ou ainda, “se o Porto é invicta, Lisboa é parasita”.

O insigne grupo era constituído pelo engenheiro Passos de Ferreira, líder por todos reverenciado, a quem coube, na primeira emissão, fazer as apresentações dos restantes elementos; o arquiteto Jorge Tawny, oriundo de “conhecidas famílias do Porto” (nomeadamente a Brumestre...!); o Dr. Mega Ribeira, atento vigilante da pureza portista das opiniões de Jorge Tawny (consideradas quase sempre por Mega Ribeira intoleráveis e perigosas para o projeto, dado o carácter mais técnico e de sensato equilíbrio que traziam aos debates), e ainda Antonieta Luz Afonso, cujas intervenções, frequentemente desdenhadas pelas outras personagens (como se de inanidades se tratasse), assumiam carácter mais “social” ou de pendor estético elaborado. As discussões decorriam

⁴⁷² *Público*, 15/12/2007.

⁴⁷³ Que se reflete, entre outras coisas, em agressões a jornalistas, tudo na relativa indiferença dos próprios jornais da cidade, que ao longo do tempo não terão feito a denúncia e oposição exigíveis.

invariavelmente em ambiente tenso. Frequentemente, redundavam em altercação e violência física, precedida pela expressão, em tom fortemente acusatório, “este homem não é do Norte” — normalmente dirigida a Jorge Tawny. O rigor técnico e o bom senso de que Tawny dava mostras embatiam contra o vigor do bairrismo e megalomania exacerbados das posições de Passos de Ferreira, e sobretudo de Mega Ribeira. Das obras concebidas para a Expo97 destacavam-se o *Tripanário* e uma estátua de Jorge Nuno Pinto da Costa (Presidente do FC Porto), denominada *Pinto Rei* — concebida para ser maior que o Cristo Rei de Lisboa e judiciosamente colocada em Gaia, de frente para o Porto e de costas para Lisboa e o Sul.

As problemáticas tratadas nas reuniões, além da componente técnica dos projetos, tinham normalmente a ver com o financiamento das obras, que se apresentava problemático. Aquelas iam sendo discutidas numa sucessão de encontros onde o fervor anti Lisboaeta e o carácter megalómano das intervenções, partilhado por todos, disfarçava a desconfiança crescente entre os membros do grupo. Meses mais tarde, na derradeira emissão do *sketch*, tudo conheceria malgrado epílogo. A senhoria da cave despejava os surpreendidos personagens, por motivo de não ter sido paga a conta da luz. Com o dinheiro destinado a essas despesas, Passos de Ferreira teria ido a Lisboa divertir-se com mulheres, num estabelecimento chamado “Hipopótamo”.

Poucos exemplos como este serão tão elucidativos da percepção dominante sobre a cidade do Porto, suas elites e ambições, apesar do efeito de conjuntura que rodeou a imaginação e rodagem do referido *sketch*. De facto, o ano de 1997 acelerava a discussão pública sobre a regionalização, prévia à consulta referendária de Novembro de 1998. No país, a regionalização era sinónimo de discurso político portuense e das vontades de ação regional do Norte, os quais haviam ganho, na década de noventa, contornos reconhecidos junto da opinião pública nacional. Incarnado, entre outros, por Fernando Gomes (Presidente da Câmara do Porto) e Pinto da Costa (Presidente do FC Porto), o regionalismo nortenho absorvia grande parte das representações sociais dos portugueses acerca do Porto e suas lideranças. Nessas representações, a megalomania típica das elites locais (que não se reduzia ao Porto, note-se, sendo associada à generalidade Poder Local) tinha lugar destacado. Lado a lado com a “naturalidade” da crispação do Porto face ao poder em Lisboa — identificada ou não com a postura mais ampla do Norte face ao Sul —, tais percepções sobre a cultura local do Porto e a mundividência das elites “tripeiras”, o cariz dos respetivos comportamentos e o teor dos interesses que as agregam, não se atenuaram na primeira década do atual século. Ao invés,

terão reencontrado razões de confirmação, de tal maneira acentuando a desconfiança nacional à volta da cidade que Rui Moreira⁴⁷⁴, apelidando esta de “portofobia”, diz ter-se convertido em “intolerância com cunho oficial”.

Em síntese, muitos dos arquétipos negativos e males das elites oficiais (públicas e privadas, centrais e locais) parecem adequar-se ao Porto, ou confirmar-se em tons mais expressivos nos seus grupos dirigentes. Dos caciques autárquicos aos empresários dos *Lamborghini*, dos construtores civis corruptos aos dirigentes futebolísticos da “batota”, o Porto continuará notícia por nefastas razões. “Gente simpática mas que nunca se entende”, do Porto emergem cenários e personagens de anedotário, o que leva Moreira a pôr a hipótese de os portuenses, por razões de dignidade, passarem a boicotar produtos de determinadas empresas, nomeadamente as mais pressurosas em utilizar o achincalhamento do sotaque do Norte em campanhas publicitárias.

Reivindicações convertidas em sucessos

O facto é que às razões de contrariedade e revolta do Porto não faltaram provas materiais de peso. Se Cavaco Silva Primeiro-Ministro foi um dos defensores da tese “difusionista”, segundo a qual os sectores mais dinâmicos da economia deviam organizar-se na capital e a partir daí servir de motor à modernização do país inteiro — a “velha bandeira do cavaquismo que proclamava Lisboa como a metrópole que havia de conduzir o país à Europa e ao desenvolvimento”, diz Manuel Carvalho⁴⁷⁵, sucessivamente retomada depois, com a concentração de mais investimentos públicos em Lisboa —, as políticas subsequentes vieram efectivamente a intensificar as disparidades que transformam Portugal numa cabeça hipertrofiada a arrastar corpo anémico. Do ponto de vista da equidade inter-regional, quer os programas de investimentos da administração central, reunidos no chamado PIDDAC, quer a execução dos fundos europeus, pouca relevância tiveram, havendo mesmo razões

⁴⁷⁴ *Público*, 2/09/2007.

⁴⁷⁵ *Público*, 21/05/2008. Manuel Carvalho sublinha que a própria Comissão Europeia “lembrou várias vezes que ‘o problema é que os fundos [estruturais] foram concentrados de forma excessiva na região de Lisboa’”. E finaliza, cáustico, afirmando que “ninguém espera que por cá haja ‘expos’ em Aveiro como vai haver em Saragoça, ninguém acredita que o Tribunal Constitucional vá para Coimbra como na Alemanha está em Karlsruhe, ninguém pensa que será o Estado a resolver os problemas que a concorrência mundial coloca à indústria do Norte ou a desertificação aos dois terços do território do interior. O que se discute é se a frente de obras da ribeira do Tejo é um projeto de interesse nacional capaz de justificar que todos os contribuintes do país as paguem, em vez da Câmara de Lisboa. Claro que é, como todas as requalificações de frentes ribeirinhas de Melgaço a Vila Real de Santo António. Só que para essas não há ajudas do Governo”.

para ligar o seu contributo ao incremento das disparidades de desenvolvimento no país.

Como lembra um dos nossos entrevistados:

"grande parte do desenvolvimento económico na Comunidade Europeia é feito hoje através das regiões. Como nós não temos regiões, todo o território foi eleito para efeitos de FEDER. E como as regiões não existem como entidade legitimada, em Portugal aconteceu uma coisa notável: a região mais desenvolvida foi aquela que mais beneficiou em termos comunitários, Lisboa e Vale do Tejo. E as regiões mais carecidas desses fundos, que se tivessem capacidade própria de afirmação, não só em Lisboa como em Bruxelas, os reivindicariam legitimamente, ficaram prejudicadas (...) O que é que acontece por não haver regiões? O Governo da República, o Governo do Estado, transforma-se em grande parte no governo regional de Lisboa. Grande parte daquilo que seriam competências da Região de Lisboa e Vale do Tejo ou da região da Área Metropolitana de Lisboa são competências do Estado. E ele exaure recursos, em nome do Estado, para a Região de Lisboa".

Nesse aspeto, o Porto vai pugnar tenazmente pela defesa do seu interesse regional, designadamente em termos do investimento público e preservação dos equipamentos mais importantes, evidenciando em moldes e linguagem impressionantes os traços da única e efetiva capacidade/unidade reivindicativa das forças locais: a que nasce da oposição às derivas centralizadoras das decisões governamentais. Como ilustrava o *Expresso* em 2012⁴⁷⁶, referindo-se ao "Assalto ao aeroporto (e ao Porto)",

"a privatização em bloco da ANA-Aeroportos de Portugal e a ameaça da criação de uma *holding* única para os portos desassossegam os agentes da região. O 'assalto' tem a virtude de unir as forças vivas do Norte em defesa da gestão autónoma do porto e do aeroporto. Até o presidente do FC Porto, Pinto da Costa, já utilizou o tema para arrebatrar uma plateia de fiéis e, inspirando-se numa canção de Ágata, dizer que Lisboa 'pode levar o aeroporto, o porto de Leixões, mas não leva a alma nortenha deste clube'".

O que talvez não tenha vindo a ser tão reconhecido é que as reivindicações, não raro em tons cáusticos e provocatórios, dirigidas pelas elites portuenses aos governos centrais se traduziram, de facto, em sucessos relevantes, ao longo dos anos, na captação de investimento público para a cidade. À guisa, ou não, de compensação pelos desequilíbrios que uma administração concentrada no Terreiro do Paço impõe às regiões periféricas, o Norte, e em especial o Porto, captou número significativo de projetos e investimentos públicos nos últimos anos, merecendo a legítima interrogação sobre se a tão propalada crise, e sua origem na alegada escassez ou no alheamento do investimento público, terá efetiva tradução

⁴⁷⁶ 10/03/2102, "Caderno Economia", 21.

empírica. Da *Capital da Cultura 2001* e seu legado — a emblemática Casa da Música, por exemplo — à Requalificação da Baixa e ao Parque da Cidade, do Europeu de Futebol (*Euro 2004*), que teve no Porto um dos centros nevrálgicos e lhe proporcionou dois estádios de futebol (para o Boavista e Futebol Clube do Porto, Estádio do Bessa e Estádio do Dragão), ao Metro do Porto, um dos mais amplos e ousados projetos de mobilidade a nível europeu, das novas acessibilidades rodoviárias às várias pontes sobre o Douro, um conjunto significativo de projetos desmente com efeito a perspetiva inflamada em torno do “esquecimento”, “abandono”, “ostracismo” do poder central. Além disso, o discurso reivindicativo da cidade, colado à imagem de vozes em permanente histeria de vitimização, delirantes nas ambições mas próximas da condição aviltante de “calimeros”⁴⁷⁷, tende a ocultar, por sob a “barragem” discursiva e mediática apontada a Lisboa e Terreiro do Paço tende, a gestão interna dos relacionamentos institucionais, políticos e pessoais, pródiga em fenómenos de duvidosa transparência e discutível mérito quanto ao destino dos bens coletivos no território. A notícia, em 2007⁴⁷⁸, de que a concessão de terrenos da Câmara ao FC Porto (com o aumento da capacidade construtiva dos terrenos do FC Porto a ser incluída no Plano de Pormenor das Antas) teria lesado o município em 25 milhões de euros, confirmada por sentença em Tribunal (na sequência de processo que oporia o ex-presidente da Câmara, Nuno Cardoso, ao presidente em exercício, Rui Rio, por difamação relativa a essa transação imobiliária e a outras duas, de cedências de construção de Nuno Cardoso, que a quatro dias do final do mandato as concede em terrenos do Parque da cidade e das traseiras da Casa da Música), é apenas a um dos casos mais conhecidos desta natureza⁴⁷⁹.

Importa, por conseguinte, refletir acerca do conteúdo de “crise” que subjaz às reflexões sobre a cidade, especialmente do ponto de vista da cultura política, e constatar que a crise é também um fenómeno político e de liderança metropolitana. Grosso modo, aos défices, perdas e inferioridades que resultam da relação assimétrica com o Estado, e do centralismo em geral, responde o Porto pela ausência de lideranças agregadoras e inspiradoras, que de forma reconhecida representem pontos de vista e interesses efetivamente metropolitanos.

⁴⁷⁷ A expressão é de Elisa Ferreira, na entrevista que nos concedeu.

⁴⁷⁸ *Jornal de Notícias*, 5/07/2007.

⁴⁷⁹ Recorde-se que aqui primeira instância determinou que cada um dos políticos pagasse 15000 euros ao outro, pelo teor excessivo nas críticas, a ultrapassar os limites do normal confronto político. Ainda assim, o Tribunal daria razão a Rui Rio, designadamente no do Plano de Pormenor das Antas, confirmando o prejuízo para a autarquia decorrente da cedência de terrenos ao FC Porto.

Sobressai, pelo contrário, uma lógica de fragmentação, concorrência e dispersão interna de poderes, que divididos em mundividências pessoais, isolamentos institucionais, localismos municipais e fronteiras territoriais obstaculizam a formação e assunção de projetos de índole metropolitana, legitimados acima das clivagens constantemente autorreproduzidas. Esse o quadro de poderes responsável, entre outras coisas, pela inoperância de instituições como a Junta Metropolitana do Porto, de existência pouco mais que simbólica, mas que configurava, no momento da sua constituição, “em Setembro de 1991 (...), a primeira tentativa séria de impor qualquer coisa a Lisboa”⁴⁸⁰.

Sociedade civil, governança e conflitualidade

Da praxis evidenciada pelos diferentes agentes políticos portuenses pode verificar-se, por um lado, na sua dimensão “externa”, a preferência por relacionamentos individualizados, bilaterais, mormente com o Estado, permitindo ao protagonista local domínio e alguma exclusividade sobre os assuntos do seu território ou instituição, no exercício de um poder fortemente concentrado e personalizado. Por outro, na vertente mais “interna” à metrópole, a tradição relacional exprime, em boa parte, a versão *simmelliana* do conflito, e suas propriedades de socialização e integração (Simmel, 2003). Seja quando as dinâmicas conflituais (entre indivíduos, grupos, instituições) concorrem para estabilizar e ajustar o sistema de atores, orientando-os nas suas atitudes e conferindo ao contexto urbano alguma unidade sociológica, seja quando, não menos frequentemente, as tensões conflituais fragilizam a coesão interna, mas clarificam as relações de força entre os protagonistas, redefinindo as capacidades e posicionamentos em presença. Apesar da pluralidade de poderes ser algo complexa, “ingovernável” e quase ilegível, não deixa de remeter para a conceção weberiana da cidade como sociedade completa, dotada de lógica e organização próprias, capaz de guiar comportamentos sociais e económicos em função das suas regras (Weber, 1978)⁴⁸¹. Claro que a cidade, no modelo de cidade medieval, é, para Weber, um “poder não-legítimo”, um espaço cuja estrutura permite a interação de poderes de diferentes ordens e grupos sociais, interesses e cidadãos (das corporações e guildas até aos artesãos, camponeses, consumidores de vários tipos de produtos, na cidade medieval ideal-típica), que

⁴⁸⁰ Entrevista a Jorge Vilas.

⁴⁸¹ No ensaio “A Cidade”, reunido em *Economia e Sociedade*.

na urbe e seus mercados escapam à supra ordenação da feudalidade, e depois do Estado e da lei burocrática, jogando uns com os outros de forma livre e concorrencial. No contexto dinâmico, pluralista, integrador que se forma na cidade, um certo “ar de liberdade” se respira, pois na cidade podem existir ordens contraditórias: a dominação não-legítima é dinâmica, aberta à coexistência de pluralidades, contradições, que o contexto urbano auto-organiza. Os indivíduos (atores) na cidade podem escolher diferentes adesões, à ordem mais legítima ou a qualquer das ordens não-legítimas, circulando entre elas e a cada passo ajudando a legitimar aquela que escolhem. Lugar de pluralismo positivo, a cidade permitirá a coabitação de múltiplas ordens não-legítimas ao lado do ordenamento legítimo, mostrando como a partir de “baixo”, no espaço urbano, a diversidade das forças sociais, poderes e interesses interroga em permanência as estruturas formais, legais, institucionais do poder estabelecido — em particular depois da dominação legal-racional, ou burocrática, representada pelo Estado moderno centralizado.

Como se verá, o processo do Metro do Porto é um bom laboratório para sopesar este quadro de poderes e aprofundar a reflexão que suscitam. Pelo contexto renovado que proporcionou à estrutura e às interações que organizam politicamente o território, foi ocasião para os agentes sociais e políticos na cidade retrabalharem os seus estatutos político-institucionais, refazendo posições recíprocas. Feito de compromissos e acordos, tensões e conflitos, avanços e recuos, decisões e impasses, continuidades e ruturas, elucida os relacionamentos que a nível metropolitano o Estado e seus poderes, as autarquias e seus líderes, a sociedade e suas elites materializam. Dum lado, exprime a energia e potencialidades imputáveis aos poderes locais “obreiristas”, ousados, ambiciosos, sabendo-se que a idealização, projecção e assunção do empreendimento se deve aos poderes autóctones da metrópole. Por outro, simboliza o fracasso destes voluntarismos “periféricos” quando se trata estar à altura, sob diferentes tipos de vicissitudes, das aspirações que a dado momento incarnam. Falamos, em concreto, da conversão destas aspirações em modalidades operacionais de decisão e ação coletiva (política, institucional), tal como evocado nas teses da “governança territorial”. É certo que entre estas duas polaridades se construiu o Metro do Porto, se o pôs a funcionar e dele se colhem índices elevados de satisfação dos utentes. No final, porém, ter-se-á conseguido esse desiderato subtraindo o projeto a qualquer determinação relevante do sistema político local, depositando-o nas mãos da esfera

ministerial (Estado) e finalmente privatizando-o,⁴⁸² epílogo pouco surpreendente para quem conhece a turbulenta vida que levou. Repegando nos termos do jornal *Público*⁴⁸³, uma das grandes resoluções para o futuro do Metro do Porto foi a de “varrer” o poder local da gestão, procedimento que não só está nos antípodas da “governança territorial”, como a apresentámos, como constitui o oposto formal das intenções gravadas no projeto-lei que o oficializou (Projeto-Lei nº 71/93 de 10 de Março), ao atribuir o desenvolvimento e execução da obra à iniciativa e liderança da área metropolitana do Porto. Fechava todavia a decisão de afastar os dirigentes locais da condução do projeto longos anos de turbulência relacional, polarizada no Estado, com os diferentes ministros de tutela, e na rede de autarcas reunidos em torno da Junta Metropolitana do Porto. Desse modo se pretendia pôr fim à permanente tensão conflitual das figuras locais sobre a condução da obra — tensão que nem sempre gerada no contexto Metro, nele acabava por norma refletida e amplificada —, e respetivas consequências sobre diferentes vertentes da governabilidade metropolitana.

No final, o paralelo do Metro do Porto com a primeira fase da experiência ferroviária nacional é eloquente. Em padrão que, globalmente, Rui Cardoso descreve como o da “formação e falência de companhias privadas, entrada do Estado como salvador da situação, contracção de empréstimos no estrangeiro com a consequente acumulação de encargos”,⁴⁸⁴ nem o facto de as linhas em torno do Porto serem obra de “verdadeira iniciativa privada com companhias capazes de construir e explorar rede ferroviária, de explorar material circulante e até de o construir”, com empresários e banqueiros portuenses, em “saudável motivação regionalista”, a pugnar pela ligação destas linhas a Espanha,⁴⁸⁵ possibilitou ao empreendimento existência viável fora da tutela estatal.⁴⁸⁶

A ideia de se construir um Sistema de Metro Ligeiro na Área Metropolitana do Porto ganha corpo em finais dos anos 80, quando surge a consciência do esgotamento das soluções para o congestionamento de tráfego na cidade. A primeira referência à possibilidade de

⁴⁸² Que o atual governo socialista procurou reverter.

⁴⁸³ Rubrica “Sobe e Desce” (Rui Rio), 22 de Maio de 2007, p. 44.

⁴⁸⁴ Em “160 anos na linha”, *E - A Revista do Expresso*, nº 2294, Outubro de 2016, p. 44.

⁴⁸⁵ Sabendo-se que alguma imprensa da época, nota Rui Cardoso, lembrava para tal empenho o facto de determinandos cabarets de Salamanca, frequentados por alguma elite portuense, ficarem dessa forma mais perto de Campanhã.

⁴⁸⁶ Curiosamente, lembra ainda Rui Cardoso, em 2002 o Metro do Porto herda o essencial do traçado destas linhas.

metro no Porto vem todavia do início dos anos oitenta. No jornal *O Tripeiro*, propriedade da Associação Comercial do Porto, Diogo Pacheco de Amorim apela à reconversão do património ferroviário portuense desaproveitado, fazendo referência à possibilidade de “inserção [das linhas] num sistema autónomo perfeitamente integrado de caminhos-de-ferro urbano (metropolitano) e suburbano”. É nestes finais dos anos oitenta, segundo Fernando Gomes, dado o aumento significativo das deslocações para fora do Porto, que há a percepção de que é “preciso encontrar soluções arrojadas e com futuro para minimizar o problema”⁴⁸⁷, uma vez que o Porto se mostrava, “já em 1989, sem soluções para o congestionamento de tráfego, o que tornava impossível a vida de quem nele trabalha ou habita”⁴⁸⁸. Reforçando tal constatação, Fernando Gomes afirma que

“nessa altura, não havia uma ideia, não havia nada... Tudo parecia impossível, os problemas não se resolviam... o trânsito estava mal, mas não faz mal porque é assim mesmo... Não havia ninguém que puxasse pela cidade.” (Entrevista a Fernando Gomes).

O tema seria aproveitado na campanha das autárquicas de 1989, com os candidatos Fernando Gomes (PS) e Carlos Brito (PSD) a fazerem do metro bandeira eleitoral. Com a vitória de Gomes, avançou-se para negociações prévias com as entidades detentoras da tutela sobre a área dos transportes — desde logo logo cétricas face ao projeto. Na altura, 1989, é também apresentado o estudo “Transporte Coletivo em Sítio Próprio” (TCSP), realizado pelos STCP, sendo este o primeiro documento a propor o metro ligeiro como solução para os problemas de mobilidade na Área Metropolitana do Porto.

Ganhas as eleições, Fernando Gomes enceta igualmente negociações com os presidentes das Câmaras de Vila Nova de Gaia e de Matosinhos, em torno da ideia do Metro, estes últimos aderindo prontamente à ideia. O anteprojecto, encomendado à Ensitrans, define a primeira linha, Santo Ovídio/Matosinhos, através da Avenida da Boavista. Consciente da importância da obra, a Câmara Municipal da Maia, para não ser excluída, encomendou estudo mais amplo à “Proatkins”, o município maiato tendo a vantagem de atrair o interesse do Ministro das Obras Públicas, Ferreira do Amaral, correligionário de partido (PSD) de Vieira de Carvalho, presidente da Maia. Lançada a ideia, em Julho de 1992 a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento do Transporte Ferroviário promove na AIP (Exponor) colóquio tendo

⁴⁸⁷ Jornal *Público*, 6/12/2002.

⁴⁸⁸ Jornal *Público*, 6/12/2002.

por tema o Metro do Porto, onde participam Ferreira do Amaral, Vieira de Carvalho e Fernando Gomes, que virá a dizer

“o Governo, que até aí se tinha mostrado reticente e distante do projeto, compromete-se ali publicamente a apoiá-lo com 15 milhões de contos e a disponibilizar a linha de caminho-de-ferro até à Póvoa do Varzim. Era insignificante o financiamento face ao volume de obra, mas era o assumir de responsabilidades por parte do Governo.”⁴⁸⁹

Ainda nesse mês, chega-se a acordo, quanto ao projeto, entre os nove Municípios da Área Metropolitana do Porto, sendo adotada a configuração proposta no estudo do TCSP, com modificações importantes. De acordo com João Porto, obteve-se

“um consenso que permitiu o traçado de uma rede extensa (feita a sentimento) e que definia como primeira prioridade a primeira linha atrás referida, uma segunda linha com ligação à Póvoa e uma terceira à Trofa. Chegou a pensar-se integrar uma linha em direção a Gondomar, mas a Junta Metropolitana do Porto entendeu que não era oportuno ou viável essa linha, nas condições existentes na altura, pelos vultuosos investimentos que seria necessário efetuar” (Entrevista concedida ao *Primeiro de Janeiro*, 26/10/1996).

A concertação de opiniões em torno do projeto estende-se até aos setores industriais e comerciais da região, com a Associação Industrial Portuguesa (AIP) a declarar publicamente o interesse na construção de um metro de superfície em condições de ligar o Aeroporto de Pedras Rubras, a Exponor e o centro do Porto. Compreendendo no início apenas os municípios do Porto, Matosinhos e Gaia, o projeto alarga-se à Maia e Gondomar.

Relativamente à entrada da Maia no empreendimento, ocorre devido à mobilização do autarca maiato, Vieira de Carvalho, que convence o ministro Ferreira do Amaral a ceder as linhas da CP da Póvoa e da Trofa. A “intromissão” de Vieira de Carvalho abre mesmo nova etapa no projeto, a do envolvimento do Estado no Metro do Porto. Como assevera João Porto, na entrevista que nos concedeu, as “facilidades” de Vieira de Carvalho junto do ministério foram fator preponderante para a entrada do Governo no projeto. O entendimento entre autarcas e os membros do Governo (assim como entre os técnicos e engenheiros que começaram a dar corpo ao projeto) era, nesta fase, notório. No referido colóquio de 21 de Julho de 1992, Ferreira do Amaral assegura que o Governo está na “disposição total de empurrar o metropolitano para a frente”⁴⁹⁰. Neste aspeto, “o projeto gozava já de uma

⁴⁸⁹ Jornal *Público*, 6/12/2002.

⁴⁹⁰ Op.cit. Moura (et all.), 2007: 19.

razoável convergência entre os diferentes poderes e atores políticos”⁴⁹¹, formando à volta do Metro a aura de uma nova era na governação local, à guisa de um ímpeto virtuoso de *governance* assente, como para o nosso caso de Nantes, na múltipla concertação de interesses, facilitadora do acelerar das decisões e dos recursos das políticas urbanas na sua globalidade. Eduardo Souto Moura, arquiteto-chefe escolhido pela Normetro, refere mesmo que quando aceitou fazer parte da equipa do Metro do Porto, fê-lo considerando que este podia ser uma alavanca para o desenvolvimento regional do Porto, lutando contra a crescente “decadência” e “inércia” da cidade.

Protagonistas, tensões, bloqueios

Ao invés do inicialmente antecipado, contudo, o andamento do projeto irá colidir com o que podemos chamar de lógicas pré-existentes da política local, na sua composição interna e na respetiva articulação com o poder central. As lógicas “*bottom-up*” até então seguidas transmutam-se em diferentes tempos e circunstâncias de conflitualidade e intransigência, minando a inicial progressividade projeto do Metro e obrigando à intervenção, praticamente plenipotenciária, da acção governamental. Isso verifica-se desde logo pela complexidade técnica projeto, cedo sentida pelos engenheiros responsáveis. Como nos deu conta João Porto, “o que aconteceu foi que a orientação que eu tinha do conselho de administração, com a qual eu concordava inteiramente, era a de que nós não tínhamos know-how para fazer um projeto daqueles”, constatação que impôs a contratação de consultores (da Ensitrans) para a configuração técnica do projeto. Para além das dificuldades técnicas à vista, porém, são sobretudo as divergências estruturais no seio da AMP que fragilizam o curso da obra. As quais ressaltam imediatamente após a saída de Fernando Gomes para ministro do Governo de António Guterres (1990), expondo as fraturas partidárias até então mitigadas pela relação estável de forças entre os autarcas no território. A par doutros reposicionamentos, Vieira de Carvalho aproveitará a “a saída do Fernando Gomes para fazer valer uma avançada partidária”, sintetiza João Porto, na entrevista que nos concedeu:

“com a saída do Fernando Gomes perderam-se duas coisas. Por um lado, perdeu-se o equilíbrio de forças que se manteve durante seis anos e meio, sem problemas, no plano político. Por outro lado, perdeu-se a capacidade de diálogo e a força e o peso político do metro e da área metropolitana junto do poder central. Porquê? Porque o PS, a Câmara do

⁴⁹¹ *Idem, ibidem*, p. 21

Porto é importante. Enquanto o Fernando Gomes foi presidente da Câmara do Porto, o PS não se atrevia a tocar-lhe. E o Fernando Gomes ia a Lisboa e claro, não sei como ele fazia que nunca assisti a nenhuma reunião, mas conseguia o que queria. É evidente que isso deixou de acontecer com o Vieira de Carvalho”.

A perceção é a de que a saída do “pai político” do Metro do Porto, figura da sua “legitimação junto do poder central” e coordenação ao nível metropolitano, despoleta e hipertrofia a “falta de cooperação entre os municípios”⁴⁹². Como confirma Fernando Gomes, na entrevista à nossa pesquisa, a situação verificada depois da sua saída da Câmara do Porto era “risível”, com “toda a gente a guerrear toda a gente”. Em particular, destaca-se a turbulência associada a Gaia, com os múltiplos episódios em que Luís Filipe Menezes e a Metro do Porto entram “em rota de colisão”⁴⁹³.

A este propósito, é elucidativo o acontecido em 2004, com a ameaça vinda da Câmara de Gaia de embargar as obras do Metro no concelho, a pretexto de “atrasos sucessivos incompreensíveis”. Aí Menezes faz saber que “em contraste com os atrasos verificados em Gaia, onde hoje à tarde não há praticamente ninguém a trabalhar, ainda agora passei na Rotunda da Boavista, às seis da tarde, e vi centenas de homens em atividade febril numa obra que é apenas de reconversão urbana”⁴⁹⁴. Tais argumentos serviam ao autarca de justificação para o interromper das obras em Gaia, inclusivamente para o “desmantelar” dos carris já colocados na Avenida da República. Adicionalmente, o descontentamento de Menezes passava pela ocupação do cargo de presidente interino por Rui Rio, alardeando o edil gaiense não pactuar com a “tomada de assalto à administração” e estar convencido de não ser apenas Rio a encontrar-se por detrás daquela “perseguição política”, mas “várias mãos” a “trabalhar contra Gaia”. Quanto ao resto, aduz Menezes, não está “zangado” com o Governo, assim salvaguardando o seu lugar de “protegido circunstancial”⁴⁹⁵.

Bem entendido, como ilustra à sociedade o empreendimento do Metro, estaremos em presença de atores que ao invés de agirem como redutores das incertezas do projeto as amplificam. A maneira como tendem a referir-se ao Metro, associando-o a algo “exterior” à política municipal, conduzido por decisões e autoridades exógenas, a que se deve impor o primado dos interesses locais, demonstra o tipo de envolvimento privilegiado. Na verdade,

⁴⁹² Entrevista a Rui Sérgio.

⁴⁹³ *Jornal de Notícias*, 11/12/2003.

⁴⁹⁴ *Jornal Público*, 16/05/2004.

⁴⁹⁵ *Diário de Notícias*, 17/05/2004.

são comuns as apreciações dos líderes locais que dão a ver a que ponto se distanciam do projeto, a ausência de identificação e implicação (pessoal, emocional, funcional até) com o mesmo, a forma distanciada ou velada, na linguagem e no tom utilizado, com que de alguma forma tentam jogar com as zonas “cinzentas” da obra — no sentido dado pela sociologia das organizações, relativo à vontade gerir e controlar de insegurança dos atores sociais no contexto dos sistemas de ação —, dilatando-as com a sombra do seu poder incontornável.

Nisto, a dinâmica concorrencial dos agentes colide com a institucionalização da metrópole como espaço de ação, coerente e multi organizado, a “precedência” da primeira sobrepondo-se às virtualidades da segunda. As dificuldades da Junta Metropolitana para se assumir como instância decisória do projeto, por exemplo, ultrapassada pelos relacionamentos de maior aproximação entre determinados autarcas (raramente do mesmo partido) ou as ligações bilaterais destes com figuras governativas — com as quais se procura negociar diretamente, inclusivamente a respeito do Metro —, são indicador desse défice de institucionalização supramunicipal das políticas territoriais. E se factos de ordem estrutural contribuem para isso, como a oposição entre as duas cidades das margens do Douro, Porto e Gaia, os elementos de divergência pessoal acentuam e prolongam expressivamente esse tipo de clivagem. O “somatório de pequenos ódios mesquinhos” e a “*vendeta*” decorrente de “algumas guerras exteriores à política” são aliás pressentidos e sublinhados pelo próprio Menezes, que em mensagem ao seu homólogo do Porto assevera “não confundir futebol com política” (*Público*, 12/01/2002). Certo é que, do ponto de vista estrutural, há um fundo de desconfiança “periférica”, no âmbito da região metropolitana, relativamente ao poder da cidade do Porto, refletido nas acusações de “portocentrismo” que os municípios vizinhos tradicionalmente dirigem ao Porto, a quem a hegemonia regional e até a liderança metropolitana são contestadas. Como diz Guichard,

“O Porto não duvida ser a capital do Norte. É das certezas mais partilhadas por quem aqui vive e trabalha (...). Tal certeza não é tão unânime no interior da região. Vista daqui, a capacidade que teria o Porto para animar o espaço nortenho inteiro parece mais incerta, e mais duvidosa ainda a legitimidade da função de porta-voz regional que pretende exercer em nome de todos. Esta ambiguidade persistente é um dos elementos que permite compreender o passado e o presente” (Guichard, 2000: 610).

O que ressalta, na verdade, a partir da política, é um tecido de metrópole fragmentada, não raro desavinda, cuja dilatação espacial, em lógica polinuclear, impele à desagregação de “vassalagens” antigas, sem dúvida, mas também de hierarquias funcionais ou sequer

respeitabilidade simbólica face ao Porto. Territorialidades competitivas, hostis à primazia portuense, tomam o primeiro plano e são canalizadas ou figuradas através de dissensões de ordem pessoal, que nascendo frequentemente dentro dos mesmos partidos — o relacionamento entre Porto e Gaia sempre se revelou facilitado por ocasião de mandatos autárquicos de equipas de partidos distintos — dão ao quadro das clivagens tons mais irreduzíveis e caricatos. Voltaremos a este assunto posteriormente.

8.7. O metro do Porto: projeto estruturante

Já deixado antever, é agora o momento de proceder a uma análise mais *fina* da importância do metro do Porto enquanto projeto estruturante, numa primeira abordagem à forma como processo do metro oferece oportunidade singular para testar hipóteses acerca dos modos de atuação dos diferentes tipos e atores do poder na aglomeração portuense. Do percurso atribulado do Metro se desvelam, com efeito, mecanismos e formas de cultura que permitem apreender, no essencial, quer o jogo interno das forças políticas no território, quer a forma como estas perfilham e se inserem nas relações centro-periferia em Portugal, revelando as conceções de Estado que privilegiam ou mais lhes interessam.

Para além da mobilidade urbana

Projeto que ultrapassou o domínio meramente sectorial (mobilidade urbana) para se tornar emblema da modernização da cidade e metrópole do Porto, o Metro é um excelente laboratório para abordar o quadro de poderes na área metropolitana, avaliando tanto os seus perfis de atuação interna com a inserção na política nacional. Ao longo das duas décadas que aqui brevemente temos em apreço, o projeto do Metro do Porto proporcionou variadíssimas circunstâncias para a manifestação e atualização das relações políticas que estruturam o território. Espaço para os protagonistas sociopolíticos da metrópole exprimirem objetivos e sinalizarem forças, refazendo posicionamentos recíprocos, foi marcado por sucessivas negociações, tensões, acordos e conflitos, avanços e recuos, decisões e impasses, alianças e ruturas que exprimem, a cada passo, a natureza dos relacionamentos que o Estado e seu poder, as autarquias e seus líderes, a sociedade civil e suas elites materializam no território portuense.

Pondo em jogo, de forma inédita em Portugal, a ação conjunta do Estado e eleitos locais, técnicos e políticos, empresas públicas e privadas, financiamentos europeus e nacionais, a partir das necessidades de mobilidade numa cidade estrangulada pelo tráfego rodoviário e duma ideia de metrópole sustentável, de matriz europeia, é importante notar desde já que os efeitos de inovação e progresso das práticas de governança que poderiam ter sido despoletadas não são comprováveis. Sem dúvida, a construção de um metro de superfície na área metropolitana do Porto vai ao encontro de uma matriz urbana de caráter europeu, estabelecida e consolidada, entre outras coisas, pelos *Tramways* de outras cidades de média dimensão. Atestam-no participação de Carlos Brito, em 1989, no Congresso da União Internacional de Transportes Públicos, dedicado a *Os Metros Ligeiros nas Cidades Históricas*, que decisivamente contribuiu para a sua proposta de Metro como candidato autárquico do PSD à Câmara do Porto, o mesmo acontecendo com o vencedor dessas eleições de 1989, Fernando Gomes, e a visita ao *Tramway* de Estrasburgo, que o terá inspirado para o projeto do Porto, seguidas, em 1992, das deslocação de Gomes e de Vieira de Carvalho, acompanhados já de vários técnicos, a Lausana, Zurique, Bremen e Hannover, com o propósito de reunir informação e know how para o empreendimento. Por outro lado, o projeto vai ser amplamente discutido e planificado, na sua primeira fase, por especialistas de planeamento e transportes, como Abílio Cardoso ou José Manuel Viegas, colhendo importante suporte técnico inicial.

Todavia, de forma incongruente, desde desde cedo a planificação técnica dá lugar às disputas e tensões políticas, que vêm a alterar os contornos previstos do projeto. Como sintetiza Custódio Oliveira (2007: 27), “o Metro do Porto foi, desde a primeira hora, um processo político”, que submeteu o técnico ao político. Orientado pelas vicissitudes do jogo político-partidário, jamais alcançará a independência operacional imprescindível a várias das suas etapas ou dimensões. Neste plano, é decisiva a sua inserção num contexto marcado por uma construção identitária de confrontação com o centro lisboeta — em dinâmica afim da identificada por Paul Ricoeur nos termos do *soi-même comme un autre* (Ricoeur, 1990) —, onde pontifica o criticismo de líderes como Luís Filipe Menezes, Fernando Gomes ou Rui Moreira ao centralismo nacional (paralelo e não raro articulado com a narrativa produzida pelo dirigente desportivo Pinto da Costa), na forma como apela ao sentimento de pertença à capital nortenha e se o vincula à reivindicação de maior poder de decisão das elites locais, em território minado pelo desinvestimento económico, dum lado, e a profusão de tensões

autárquicas conflituais na área metropolitana e regional⁴⁹⁶. Nesse sentido, o Metro do Porto, na respetiva implementação, dá a imagem de prótese em corpo estranho, que dela se alheia ou a rejeita. Imprescindível para a “locomoção” da cidade, não é objeto de uma apropriação de conjunto da parte da metrópole — quer dizer, inserida em qualquer visão de destino colectivo, discutida e programada de forma institucionalizante —, sobretudo ao nível dos dirigentes mais relevantes. Estes rapidamente o pressentem ou tomam como algo exógeno, que não lhes pertence de facto, nem à “parte” da metrópole que lhes cabe gerir. Leia-se, são os autarcas aqueles que mais projetam sobre o Metro um princípio de desprendimento (da mesma forma que relativamente à JMP), um distanciamento que os faz cingir o seu papel no empreendimento à reivindicação de ligações para os respetivos municípios, sem participação ativa no planeamento e recursos desse projeto como um todo (metropolitano).

A este propósito, são eloquentes as denúncias de Luís Filipe Menezes acerca dos atrasos das obras do Metro em Gaia, por comparação com as obras a ritmo “febril” no Porto, complementadas com as ameaças de “desmantelar” os carris colocados na Avenida da República e parar as obras em Gaia⁴⁹⁷. Também os alheamentos das autarquias do Porto e de Gaia relativamente à gestão da Ponte do Infante (construída em função da necessidade de fazer passar o Metro pela Ponte D. Luiz, mais precisamente a linha amarela)⁴⁹⁸, não obstante compagináveis com a “terra de ninguém” — a “confusão” ou obscuridade institucional — a que múltiplas realidades, matérias ou problemáticas territoriais são votadas em Portugal, ganham no caso do Porto e do Metro contornos expressivos, dos quais o *Jornal de Notícias*⁴⁹⁹ dá conta, sob o título “Ponte sem ‘dono’ tem cada vez mais buracos”. Prossegue a notícia, “a Ponte Infante D. Henrique, que liga o Porto e Gaia, continua sem dono. E essa é a explicação para que o seu piso esteja cada vez mais parecido com a superfície lunar”. Fazendo saber que todas as entidades envolvidas no processo (Câmaras do Porto e de Gaia, Metro do Porto, Infraestruturas de Portugal) declinam aí responsabilidades, o trabalho de Filomena Abreu recorda aquando da construção da ponte, em 2003, pela Metro do Porto, para acolher o trânsito do tabuleiro superior da ponte Luís I, as autarquias assumiram, com assinatura de protocolo, “a responsabilidade pela manutenção da nova passagem. Mas, em 2005,

⁴⁹⁶ A mudança de ciclo político operada por Rui Moreira tentará sobrepôr-se a esta conflitualidade, mas sem renunciar à legitimação pela crítica ao centralismo.

⁴⁹⁷ *Público*, 16/05/2004

⁴⁹⁸ *Público*, 16/09/2011

⁴⁹⁹ De 6 de Setembro de 2016.

renunciaram ao compromisso”.⁵⁰⁰ Finalmente, os sucessivos choques e quezílias dentro da JMP e do CA do Metro do Porto (como os ocorridos em 2004, aquando da presidência de Rui Rio) demonstram que o projeto se converte mais habitualmente em instância de confrontações que em plataforma, ensejo ou ótica de consensos e decisões concertadas. Cada líder autárquico procura, fundamentalmente, capitalizar, do ponto de vista do interesse individual, os avanços na obra, enquanto se isola face aos problemas e constrangimentos a ela inerentes, os quais tende mesmo a brandir como pretexto ou argumentário contra os congéneres e a Administração Central. Como nos exprimiu Nuno Portas:

“Chegou o Valentim Loureiro à área metropolitana e disse prioridade às Antas e a Gondomar, porque ele era presidente da Câmara de Gondomar. (...) Às Antas para o futebol, tinha que ser, pronto arranjou-se um pretexto ótimo. Se Lisboa também leva o metro à Expo nós também levamos o metro às Antas. E nas Antas faz um ganchinho para Gondomar e vai para o difuso de Gondomar, a mesma história, para ter metro. Quer dizer, todos tinham que ter metro. O Menezes faz-se eleger e começa a exigir não uma linha para Gaia mas duas, e a dizer para isso tem que se fazer pontes, tem que se fazer túneis, não sei quantos e tal tal tal, e de facto é uma permanente técnica mercantil”⁵⁰¹.

Até certo ponto, o Metro do Porto ilustrará a maneira como tende a lidar-se, na nossa realidade local, com projetos de elevada complexidade, que tocam nos fundamentos e nos limites técnicos e financeiros, mas também organizacionais, de poder e cultura, subjacentes à construção do território em Portugal. Certamente, às explicações de âmbito geral o Porto junta especificidades, o transporte de tons singulares, como é o caso da funda e histórica oposição ao centralismo multissecular do Estado (e a Lisboa). Enraizada em reflexos e automatismos dos protagonistas sociopolíticos portuenses, esta transcorre para além da mera tensão centro-periferia, reproduzindo-se como dado de cultura política a todo o momento, em em múltiplas referências e objectos, reativável. Caracterizada por atitudes de competição, desafio e afrontamento dos poderes (político-administrativos, desportivos, empresariais) na capital, dá a ideia de uma cidade que exercita em permanência a “arte do conflito”, na qual terá aprendido a mover-se. Isso produz no entanto implicações muito para

⁵⁰⁰ Apesar de parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR) afirmar que o protocolo entre as câmaras e a Metro do Porto deveria ser cumprido, finaliza a notícia, o Porto veio a negociar com o Governo de Passos Coelho a partilha de responsabilidades (em algo que ficaria por cumprir), ao passo que Gaia interpôs providência cautelar para impedir a execução do estipulado pela PGR, vendo o tribunal negar tal pretensão.

⁵⁰¹ Entrevista pessoal a Nuno Portas.

além do relacionamento com o Estado e Lisboa. Em grande medida, é o *policy style* dos atores locais, inerente à própria interação no contexto metropolitano. De modo que se encontramos, num polo, o lamento reiterado pelo “esquecimento”, ostracismo, abandono a que o Estado votará a cidade e a região, a revolta magoada dirigida aos poderes públicos — nessa filosofia de “calimero”⁵⁰² que guia as elites locais face à ação governativa —, no outro polo, endogenamente, a unidade de convicções e propósitos a nível local não ultrapassa também o “modo” reivindicativo, contestatário, de reiterada vitimização, não se traduzindo em qualquer canalização confluyente das energias para plataformas comuns de interesse territorial.

O Metro do Porto facilitou, sem dúvida, inicialmente a ultrapassagem da elevada dispersão, concorrência e mútua desconfiança entre os atores locais. Pressionando a entendimentos reivindicativos, mas também operacionais, designadamente face a determinadas decisões ou distanciamentos governamentais, organiza-se realmente a partir de um quadro supramunicipal e da anuência interpessoal dos líderes autárquicos da metropolitana. A lógica inicial de “vizinhos que se entendem”, nas palavras de João Porto, não consegue ainda assim, com durabilidade, sobrepôr-se aos efeitos disruptores, revertendo-os em acordos substantivos entre os poderes, lideranças, jurisdições em presença. De traços singularmente personalizados, a instabilidade, incerteza e volatilidade que a partir de certa altura rodeia o Metro do Porto põe à vista o leque de intransigências ego-centradas, ameaças veladas de bloqueio, gestos de “*free-rider*”, declarações de não cooperação reveladores dos défices de institucionalização de ação colectiva, do grau mesmo de colisão, no seio das práticas locais. É, de resto, perante tal cenário que intervém outro dos elementos estruturantes da realidade local, que é o do enquadramento e da condução — suscitados a partir das problemáticas do Metro, mas não só —, por parte da administração central e da autoridade ministerial, da interação e articulação de poderes e projetos, imprescindíveis às políticas metropolitanas. Em tom desencantado, era o que nos referia um dos engenheiros do Ministério dos Transportes e Obras Públicas implicado no Metro, Rui Sérgio, afirmando que quando o Ministério interpelou diretamente os municípios à gestão do

⁵⁰² A expressão é de Elisa Ferreira, como já foi referido anteriormente.

projeto, em ordem a uma metefórica “sopa de pedra”, se verificou que “em vez de vermos os frades trazer cada um o seu condimento para a sopa, traziam cada um a sua pedra”⁵⁰³.

Globalmente, a viabilidade do projeto teve de confrontar “a incredulidade de muitos responsáveis políticos e de algumas instituições”, perante um Metro encarado como “arma de combate. Se nas origens se tratava do ‘Metro de papel’, como se lhe chamava”⁵⁰⁴, e se punha a difícil questão da criação da máquina burocrática que centralizasse o processo de projeção e construção da obra — após as negociações iniciais, sentia-se a urgência de uma empresa que gerisse a construção —, rapidamente se impõe o quadro desenhado por nós no capítulo 6, marcado, entre outros aspectos, por formas de oposição duradouras, nomeadamente em torno de poderes políticos e autárquicos específicos, eminentemente pessoalizados, que tipifica bem formato da ação política neste contexto metropolitano. Desde logo, sobressaem os intervenientes característicos dum tabuleiro intermunicipal, onde se destaca a figura dos presidentes das câmaras do Porto (Fernando Gomes, Nuno Cardoso e Rui Rio, em diferentes fases do projeto), dos presidentes da câmara de Gaia (Heitor Carvalheiras e Luís Filipe Menezes, igualmente em diferentes fases), de Vieira de Carvalho e Narciso Miranda, dirigentes da Maia e Matosinhos, sendo que o mais importante, na definição global desse contexto, irá passar pela competição, pessoal e territorial, entre Gaia e Porto, hipertrofiada nos períodos de Menezes e Rio. A título indicativo, veja-se como a linha da Avenida da Boavista é foco de projecção de intensas discussões, com Luís Filipe Menezes a questionar a ausência de estudos técnicos da viabilidade do troço, vindo igualmente a insurgir-se, em Dezembro de 2003, contra a ausência de Gaia no Conselho de Administração (CA) da Empresa Metro do Porto. Preconizando que os dois concelhos, Porto e Gaia, teriam de ter assento na administração, e tal não vindo a acontecer — Gaia não integra o Conselho de Administração, em opção confirmada na assembleia geral de Março de 2004 —, Menezes inculca responsabilidades a Rui Rio. Embora não o faça explicitamente, deixa-o implícito, em entrevista de tons fortemente pessoalizados

“Houve um presidente de câmara em concreto que terá feito veto à minha entrada, à entrada de Gaia, e eu não entrei. E ficou tudo na mesma. Gaia vai ter de continuar a discutir os assuntos da Metro com técnicos, em vez de ser na administração. Porventura, quem me quis pôr de fora da

⁵⁰³ Eng. Rui Sérgio, em entrevista concedida por ocasião do Seminário “A Economia e as Finanças da Descentralização”, organizado pela Escola de Economia e Gestão do polo do Porto da Universidade Católica. Palácio da Bolsa, 12/03/2007, em que pudemos participar.

⁵⁰⁴ Entrevista a Fernando Gomes, Jornal *Público*, 6/12/2002.

administração da Metro, queria muito mais do que isso, que era, por exemplo, que a intervenção cirúrgica a que fui sujeito tivesse corrido mal, queria o meu pescoço.”

Ventilada a hipótese de criação de um Conselho Consultivo, onde Gaia estivesse representada, Menezes considera tal “uma palhaçada”, dado já existir órgão semelhante na figura da Junta Metropolitana do Porto (JMP). É então Valentim Loureiro, Presidente do Conselho de Administração da Metro do Porto, entretanto reconduzido, que procurará soluções de pacificação e consenso. A proposta de Menezes, no entanto, de que deveria haver simultaneidade de trabalhos em Gaia e no Porto, passará pela ameaça ao embargo da obra em Gaia (em maio de 2004), reforçada pela denúncia de que a obra na rotunda da Boavista, essencialmente de reabilitação urbana, estaria a ser, de forma “duvidosa”, financiada com dinheiros do Metro. “Obras sumptuosas” na Avenida da Boavista, referia, acompanham um fundo de “maldade e perseguição política” em prejuízo de Gaia, agravado pela falta de legitimidade de Rui Rio, em postura de “tomada de assalto à administração”, para a liderança política da Empresa do Metro. Enfaticamente, declara que o município de Gaia poderia terminar as obras por si, sem intervenção da empresa encarregue de tais trabalhos (Normetro): “saíam da frente que Gaia vai resolver o problema do Metro à sua maneira. (...) Não quero saber quem lidera a Metro. Se a empresa estivesse a ser gerida de forma positiva, tanto me fazia que o presidente fosse Rui Rio como um arrumador”. Por último, lança a questão: “os impostos dos munícipes de Gaia são diferentes dos do Porto? Porque é que há uma diferença tão grande entre um lado e outro?”.

O caso, especificamente, é que no momento em que a liderança política da cidade e metrópole conhecia óbvio esvaziamento, dadas as mortes de Vieira de Carvalho e a saída de Fernando Gomes para funções de Ministro da Administração Interna (Nuno Cardoso revelar-se-ia substituto pouco convincente), o compromisso político-partidário entre PS e PSD via-se privado dos seus emblemáticos protagonistas. Simultaneamente, Gaia consolidava-se como grande referência urbana na metrópole. O respetivo líder autárquico, Luís Filipe Menezes, não só conquistava centralidade no jogo político metropolitano, enquanto presidente da câmara e líder do PSD do Porto, como ascendia a figura política de relevância nacional, no lugar de secretário-geral do PSD. Paralelamente, Narciso Miranda assumia estatuto regional de relevo, como Presidente de Matosinhos e figura nacional do PS, ao passo que Valentim Loureiro acompanhava ambos na consolidação da relativa projeção nacional, a partir do

mundo do futebol (presidente do Boavista Futebol Clube e da Liga Portuguesa de Futebol), bem como em termos de ancoragem local, a partir da Câmara de Gondomar⁵⁰⁵.

Com tal quadro estrutural, as dissensões entre os vários membros da AMP, tal como entre estes, enquanto colectivo, e os sucessivos governos, assumem invariavelmente um tom pessoalizado, que acaba por desfazer as lógicas de teor mais institucional. Se os presidentes das câmaras do Porto (Fernando Gomes, Nuno Cardoso e Rui Rio, em diferentes fases do projeto) e dos presidentes da câmara de Gaia (Heitor Carvalheiras e Luís Filipe Menezes) incarnarão as tensões mais relevantes, aquelas entre Porto a Gaia, outras instituições e suas lideranças — tais como a presidência da Junta Metropolitana do Porto (numa primeira fase Vieira de Carvalho e mais tarde Valentim Loureiro) e a da Empresa de Metro do Porto, entretanto criada por iniciativa governamental — emergem nas diversas negociações e seu terreno de conflitualidade. Na segunda fase da construção do metro, por exemplo, encontramos com frequência o presidente da comissão executiva da Metro do Porto SA, Oliveira Marques, a exprimir o grau de oposição entre as dimensões técnicas do projeto e cenário de interação política em que mergulha. Finalmente, é o Governo que irá superintender, de longe primeiro e depois diretamente, o Metro do Porto, constituindo-se mediador dos conflitos mais relevantes.

Em tudo isso, importante a ter em conta na análise do projeto do Metro do Porto é a relação dos atores locais com o Poder Central, por um lado, e com o poder metropolitano, por outro — representado pela JMP, que, assegura Vieira de Carvalho, “teve um papel central enquanto instrumento político de reclamação de justas aspirações das populações da Área Metropolitana do Porto”⁵⁰⁶. Porque se os rostos do poder local envolvidos no projeto estabelecem diferentes relações com os executivos governamentais, em dinâmicas onde os capitais relacionais de cada autarca são preponderantes, facilitando ou dificultando o avanço de etapas específicas do Metro, é decisivo perceber os contornos destas relações, para “fora” e para “dentro”, e as suas evoluções, a partir dos protagonistas mais ilustrativos: Fernando Gomes, Vieira de Carvalho e Luís Filipe Menezes.

Fernando Gomes, entendido geralmente como o “pai do projeto”, tem ação fulcral na implementação do Metro e sua “saída” do papel para o terreno. Para a realização deste

⁵⁰⁵ Cf. “Na hora da verdade, o Porto responde ‘ausente’” (Miguel Sousa Tavares, *Público*, 6 de março de 2005).

⁵⁰⁶ *Expresso*, 27/12/97.

mobiliza-se junto da Administração Central, do PS e restantes autarcas da região, reunindo, numa primeira fase, os apoios dos presidentes de Gaia e de Matosinhos, com quem vem a negociar, antes de o fazer com Vieira de Carvalho, autarca da Maia, a planificação das primeiras linhas. Alcançada a convergência para “dentro”, procura obter da Administração Central o envolvimento ministerial, em ordem ao financiamento da respetiva prossecução. É assim que em 1992, Ferreira do Amaral, Ministro das Obras Públicas, compromete o Ministério a financiar parte da obra, confirmando a inclusão do Estado no Metro. Nas palavras de Fernando Gomes: “o Governo, que até aí se tinha mostrado reticente e distante do projeto, compromete-se ali publicamente a apoiá-lo com 15 milhões de contos e a disponibilizar a linha de caminho-de-ferro até à Póvoa do Varzim. Era insignificante o financiamento face ao volume de obra, mas era o assumir de responsabilidades por parte do Governo”⁵⁰⁷. Após a criação da Metro do Porto, S.A., Fernando Gomes, presidente da JMP, assume lugar, juntamente com Vieira de Carvalho e o presidente da CP, no Conselho de Administração da empresa, prefigurando-se como ator-chave no desenrolar do projeto e garantia do mínimo de estabilidade e comprometimento com o mesmo entre os vários intervenientes. A saída, em 1999, de Gomes para o executivo socialista de António Guterres abala, em grande medida, as fundações relacionais que davam corpo ao Metro do Porto. Nas palavras de João Porto, “perdeu-se o equilíbrio de forças no plano político” e “a capacidade de diálogo e a força do metro e da área metropolitana junto do poder central”⁵⁰⁸.

Personagens ilustrativas deste processo são igualmente Vieira de Carvalho e Luís Filipe Menezes. O primeiro, não tendo sido parte da primeira fase das negociações — e sentindo-se de certa forma marginalizado pela equipa Porto/Gaia/Matosinhos — entra no projeto solicitando estudo alternativo ao dos autarcas socialistas à “Proatkins”, colaboradora da CP. Pela capacidade de influência junto do Executivo em funções, virá a “movimentar o ministro (das Obras Públicas)”, de forma a que “o Ministério lhe oferecesse a linha da Póvoa”⁵⁰⁹, a qual integraria de facto a rede do Metro, colocando ao mesmo tempo a Maia na geografia do projeto e atraindo Matosinhos para a configuração proposta por Vieira de Carvalho. Esta ganha cunho efetivamente metropolitano, com a definição de 4 linhas: Senhora da Hora-Trofa; Matosinhos-Gondomar (com ramificação para a Exponor); Senhora da Hora-Póvoa de

⁵⁰⁷ *Público*, 06/12/2002.

⁵⁰⁸ Entrevista a João Porto.

⁵⁰⁹ Entrevista a João Porto.

Varzim; Pedras Rubras-Valongo (com passagem por Ermesinde). É, desta forma, por efeito da capitalização do poder relacional do líder autárquico junto da Administração Central que se dá a entrada do município maiato no projeto.

Tal modo de atuação demonstra que os avanços no projeto e na planificação das linhas não surgem de um trabalho de planeamento metropolitano, conducente à otimização do traçado, mas da relevância pessoal e política de cada autarca, na sua intervenção em diferentes períodos do processo. Os atores entram num projeto que passa a adaptar-se-lhes em função do respetivo capital relacional e das possibilidades de troca que este permite, nomeadamente em termos de abertura de decisões e captação de recursos a partir de Lisboa. À medida que os diferentes executivos se sucedem (e também os autarcas da região), a relação com o poder em Lisboa também se altera. Na fase mais crítica do projeto, por exemplo, ocorrida com a saída de Fernando Gomes, é Vieira de Carvalho quem irá presidir ao Conselho de Administração do Metro do Porto. Nessa altura, porém, a sua proximidade e influência junto do Governo não apresentava os mesmos contornos de anteriormente. Segundo João Porto, “o peso político junto do poder central” que marcava a era de Fernando Gomes “deixou de acontecer com Vieira de Carvalho”⁵¹⁰, sucedendo-se então as contestações de Vieira de Carvalho ao Poder Central e o extremar de posições provocado pelos atrasos no projeto.

Finalmente, também Luís Filipe Menezes procede de forma homóloga. Fê-lo em especial quando da alteração dos estatutos para a recomposição do Conselho de Administração do Metro do Porto, ao “meter uma cunha” a Durão Barroso, de modo a ser recebido na Administração da Empresa do Metro e obter respostas sobre “várias questões ligadas à obra”⁵¹¹. Dadas as dificuldades relacionais na região, recorre com frequência a contactos pessoais junto dos executivos em Lisboa, por vezes em encarnação do interesse geral metropolitano, no caso do Metro do Porto, apesar de nem sempre obter acolhimento favorável na Administração Central. Episódio sintomático, depois de declaração de Mário Lino, ministro das Obras Públicas, criticando a derrapagem financeira das obras do Metro e anunciando mudanças na estrutura administrativa da empresa, Menezes responde com declaração contundente (em consonância com os restantes autarcas da JMP): “o senhor ministro irá porventura deixar de ser ministro mais depressa do que o metro do Porto

⁵¹⁰ Entrevista a João Porto.

⁵¹¹ Jornal de Notícias, 28/06/2004.

parará”⁵¹². Mais tarde, com a mudança partidária no Governo, Menezes recupera parte da proximidade ao Poder Central, como comprovado em 2012, na sequência da aprovação pela JMP dos novos órgãos sociais que exclui, em renovada ocorrência, Gaia da equipa de gestão: o protesto de Menezes junto do Ministro da Economia, Álvaro Santos Pereira, leva o Governo a reverter a aprovação da nova administração.

Projeto federador num território multi-crisis

Como foi descrito, a cidade que acolhe o projeto do Metro do Porto é marcada por uma sintomatologia de marginalização e afastamento face ao poder do Estado, centrado na capital Lisboa. Por outro lado, além do papel secundário da metrópole nortenha no país abundam os sintomas de falta de confiança dos cidadãos nas instituições e elites locais, com a opinião pública a manifestar-se de forma crítica em relação aos líderes e decisores na metrópole. Fundamentalmente, sobressaem sentimentos de descrença nas capacidades próprias das instituições e lideranças locais, acumulando com a proverbial desconfiança na apreciação da administração central. Ambos os aspetos diluem as expectativas de ver na cidade avanços de modernização e incremento das condições de vida dos habitantes. Nos termos de Fernando Gomes, o Porto evidenciava “alguma depressão, em termos de autoestima”, que embora não se devesse a qualquer estratégia concebida para prejuízo da cidade decorreria da transferência de centros decisivos do poder económico portuense para Lisboa, do “não” à regionalização e da falta de “entendimento político para dizer que isto não pode ser assim”⁵¹³.

Notoriamente, não era apenas a partir da relação com o poder central que se recenseavam as dificuldades no quadro portuense. Também as lógicas inerentes à *praxis* política interna se revelavam problemáticas⁵¹⁴, com a relação historicamente conflitual entre os autarcas da região a constituir fenómeno amplamente discutido. Ainda assim, a conceção do projeto do Metro do Porto é marcada pelo elevado grau de convergência inicial entre os diferentes atores mobilizados (os autarcas do Porto, Matosinhos, Gaia e, depois, da Maia, o

⁵¹² *Público*, 02/08/2005.

⁵¹³ Em entrevista pessoal à nossa pesquisa.

⁵¹⁴ Que Elisa Ferreira reporta ao “desequilíbrio brutal entre a sociedade civil e as elites representativas”, e Oliveira Marques situa no carácter “provinciano” e “paroquiano” da cidade (nas entrevistas pessoais que nos proporcionaram).

Estado, com a STCP e a CP, e técnicos responsáveis). A percepção dominante indicava o Metro como imprescindível aos desafios de mobilidade na região⁵¹⁵, enquanto os primeiros passos do projeto primam pela informalidade e registos de cumplicidade entre os intervenientes. Apesar da dificuldade em entrever a requerida matriz metropolitana na configuração do projeto, diz João Porto, a “lógica de vizinhos que se entendiam”⁵¹⁶ conseguia com o Metro, nessa fase embrionária, congregasse atores múltiplos e esboçasse, no plano relacional, funcionamento compaginável com uma lógica de área metropolitana. Autarcas, engenheiros, parte significativa da sociedade civil e empresarial local ensaiavam novo paradigma sociopolítico na região, endossado à dinâmica institucional que se previa para Área Metropolitana do Porto. Como refere Fernando Gomes,

“A AM foi uma instituição criada com muitos poucos poderes e poucos meios... nenhuns meios praticamente e o cimento de todas estas coisas são os meios financeiros.... Entre os autarcas, o cimento são os meios financeiros. Apesar de tudo, a AM funcionou bem durante estes anos e conseguiu ser o interlocutor e pôs à mesma mesa vizinhos que não se falavam”. (Entrevista a Fernando Gomes)

Dando corpo a uma relativa noção de comunidade urbana na região, o Metro contava, dum lado, com a participação da grande estrutura de transportes públicos do Porto, a STCP, liderada por Carlos Brito, por aí assegurando a decisiva ligação ao Estado.⁵¹⁷ Doutro lado, havia já muito tempo que era ambição preconizada pela Associação Industrial Portuense (Ludgero Marques), enquanto meio de ligação entre o Aeroporto, a Exponor e o centro do Porto — é a AIPortuense que procede aos primeiros contactos com a CP para a cedência da Linha da Póvoa de Varzim ao Metro. Dessa conjugação de interesses nasce a proposta de Carlos Brito a Fernando Gomes, recém eleito presidente da Câmara Municipal do Porto (1989), em 1990, para que assumisse a condução do projeto, dado que o Governo não autorizaria a STCP a fazê-lo. Seguidamente, os presidentes socialistas das câmaras do Porto, Gaia e Matosinhos estabelecem acordo e compromisso quanto ao Metro, a que se irá propor o modelo institucional da Área Metroplítana do Porto, criada em 1992, dando a primeira real

⁵¹⁵ Documento da autoria de Carlos Brito, diretor dos STCP, dava conta dos dramáticos engarrafamentos e dos problemas de estacionamento na cidade.

⁵¹⁶ Entrevista a João Porto.

⁵¹⁷ A Sociedade de Transportes Colectivos do Porto era gerida e financiada pelo Estado, como a Carris em Lisboa. Atualmente, por decisão governamental de 2016, formalizada em acordo com os municípios e o Conselho Metropolitano do Porto (CmP), a gestão da STCP incumbe às autarquias servidas pelos autocarros da empresa (Porto, Gaia, Matosinhos, Maia, Gondomar e Valongo).

configuração institucional, de índole metropolitana, ao mesmo. Finalmente, a Universidade do Porto, através da Faculdade de Engenharia, é convidada a integrar os trabalhos preparatórios da obra, no estudo prévio quanto à utilização da ponte Dom Luíz, em proposta que trará o importante contributo de uma equipa liderada por João Porto ao empreendimento.

É assim que o trabalho inicial da Área Metropolitana do Porto vai ser essencialmente direcionado para a realização do Metro. Até “porque a presidência do Metro e a presidência da área metropolitana eram a mesma, no fundo a área metropolitana era a proprietária do Metro em oitenta por cento”⁵¹⁸. Paralelamente, a ação de “pilotagem” dos atores era conduzida por Fernando Gomes, em incarnação da figura e do papel do “ator-piloto”, no sentido daquele que viabiliza a tessitura de contatos e relações destinada reunir, em forma de aliança, os atores pertinentes, de acordo com a postura considerada adequada, a legitimidade necessária e a eficácia procurada. Como sublinha Paradeise (2003: 43), trata-se, nestas situações, de começar a pôr em campo um certo “desenho institucional”, que passa por designar “os atores reputados pertinentes, estabilizando as arenas de debate, de negociação, de avaliação e, fazendo tudo isso, privilegiar formas de projeto, modos de gestão da diversidade, caminhos de desenvolvimento, etc.” Na verdade, é em congruência com tal propósito e “função”, e ao deparar-se, entre outros óbices, com o impasse governativo na publicação do decreto-lei criador do gabinete do Metro do Porto, que o autarca portuense solicita apoio ao Metro de Lisboa, na pessoa do diretor Consiglieri Pedroso, de onde obtém a sugestão de pedir estudo à Ensitrans⁵¹⁹ — daí resultando o “Anteprojecto para o concurso público internacional de concepção/construção da primeira linha de metro ligeiro do Porto”.

Além disso, os traços positivos de “governança” e liderança metropolitana, aqui em gérmen, prolongam-se na forma como se resolve o primeiro desafio de clivagem, territorial e política (partidária), da vida do Metro do Porto. Vieira de Carvalho, presidente da Câmara da Maia, irá articular o seu (já referido) estudo, encomendado à “Proatkins”, com o dos autarcas socialistas para desenho da opção conjunta por três linhas, em rede com 50 quilómetros, integrando a ligação Matosinhos-Gaia. Se, por intervenção de Vieira de Carvalho, o ministro Ferreira do Amaral disponibilizava as linhas da Póvoa e da Trofa, incluindo o concelho da Maia na primeira fase do projeto, o sinal mais relevante neste momento era o da convergência

⁵¹⁸ Entrevista a João Porto.

⁵¹⁹ Consórcio luso-espanhol assessor do Metro de Lisboa.

entre diferentes tipos de poderes e atos políticos. Tal permitia à AMP, entretanto constituída, assumir a condução do processo e propô-lo ao Ministro das obras Públicas, aprofundando a solidez do “espírito metropolitano” junto do Poder Central (Oliveira, 2007). Daí sairá o Decreto/Lei 71/93, atribuindo a exploração do Metro a uma sociedade anónima de capitais públicos, que o poderia concessionar a entidade privada, por concurso público.⁵²⁰ A “Sociedade Metro da Área Metropolitana do Porto, S.A” constituiu-se então a 6 de Agosto de 1993, nos Paços do concelho da Maia, assumindo João Porto o lugar de Director-geral da Metro do Porto, S.A — cargo que ocupará até ao ano de 2000, quando Jorge Coelho, Ministro das Obras Públicas do governo de António Guterres, opta por modelo de governação distinto para a empresa, que passa a ser liderada por uma Comissão Executiva, chefiada pelo Prof. Oliveira Marques, sendo o cargo de director-geral extinto.

Da primeira fase de imbricação do projeto na paisagem política, surgem, a partir do início dos anos 2000, problemas de ordem técnica, mas principalmente política, que sobrepõem um clima geral de indefinição à linearidade inicial. Com origem nos atores locais, mas em conjugação com os representantes do poder central, entrar-se-á no longo período de ajustamento do projeto à praxis política da região. Temos assim que uma determinada ideia de engenharia (alavancada primeiramente no trabalho de João Porto) se vê reconfigurada pela complexa realidade política em que é aplicada — sucessivas dissensões, internas à AMP, acumulam com a relação tensa dos dirigentes locais com o Poder Central, que vai em crescendo e apenas se atenua mediante intervenções personalizadas e diretas destes responsáveis municipais junto da autoridade ministerial. Globalmente, é Oliveira Marques quem mais procura a mediação e concertação de posições no seio da AMP. Em posicionamento sempre próximo dos interesses e discursividade dos autarcas locais, aponta regularmente o Governo como “o principal adversário”⁵²¹ ao decurso do projeto. Mais

⁵²⁰ A composição da sociedade era de 80% do capital nas mãos do Poder Local, por intermédio da AMP, 15% pertencente à CP e 15% aos STCP, ambos em representação da Administração Central e destinados essencialmente a dar apoio técnico. O Conselho de Administração teria a presidir-lo o Presidente da Câmara do Porto e da Junta Metropolitana do Porto, Fernando Gomes, juntamente com o presidente da Câmara da Maia e Vice-Presidente da Junta Metropolitana do Porto, Vieira de Carvalho.

⁵²¹ Entrevista a Oliveira Marques. Em tom irónico e respondendo às “ameaças” de Menezes, Oliveira Marques refere, a 18 de Maio, que a Comissão Executiva do Metro do Porto partilha “inteiramente” das preocupações expressas pelo autarca gaiense, afirmando que os trabalhos prosseguirão a um ritmo satisfatório assim que a Câmara de Gaia se dispuser a “remover os obstáculos ainda subsistentes em matéria de desvios e ajustamentos de trânsito, na envolvente da Av. da República”. Oliveira Marques rejeita, assim, qualquer responsabilidade do consórcio Normetro pelo atraso e atribui a situação a entraves colocados pela própria autarquia.

concretamente, a crítica à postura do Poder Central no Metro do Porto visa a “politização” que, segundo Oliveira Marques, advinha do modelo imposto pelo Estado: “aquilo estava muito politizado, a estrutura do Governo não funcionava”⁵²². Nesse sentido, o turbulento ambiente político da região não parece ter sido, para Oliveira Marques, a causa dos problemas da obra nesta fase. Além de ter contado com o apoio dos autarcas da AMP desde o início do envolvimento no projeto, Oliveira Marques situa-se invariavelmente do lado dos atores locais:

“Depois ao longo deste exercício que levo desde o ano 2000 já tive imensas dificuldades, muitas dificuldades mesmo, nunca nenhuma delas teve origem nas autarquias. Algumas dessas, muitas e graves dificuldades que tive foram resolvidas com a ajuda das autarquias, pelos autarcas da AM”⁵²³.

É certo, terá sido Oliveira Marques quem operou a convergência de interesses e a congregação de posições das autarquias, mesmo no caso de rivalidades sedimentadas, sendo o respaldo técnico que sempre reivindicou elemento chave da ultrapassagem dos bloqueios mais políticos e razão de o projeto “andar para a frente”. O caso de Gaia e Porto é ilustrativo desta dinâmica:

“Sempre mantivemos e eu próprio mantive uma relação correta, tanto com o presidente da câmara do Porto como com o presidente da câmara de Gaia. Tanto com um como com outro. E tenho recebido sempre, quer de um, quer de outro, muita ajuda. Quando me sentei à mesa com presidentes de câmara para resolver problemas nunca tive razão de queixa. Nem com o presidente da câmara de Gaia, que me ajudou imenso, e ele é um homem que trabalha com eficácia. E sempre se sentaram à mesa connosco”⁵²⁴.

O mesmo é dizer, a figura de Oliveira Marques evoca um perfil de liderança de componente simultaneamente técnica e política, nessa condição, que assume, de “técnico” ao serviço da política. Investido de determinado caderno de encargos (em primeiro lugar, por parte do Governo, ao entrar para o Conselho de Administração da Metro do Porto em representação do acionista Estado, nomeado pelo ministro Jorge Coelho), a que só a redefinição das condutas dos atores no terreno podia servir, Oliveira Marques atua por norma, apesar do modo relacional e político, como um “especialista”. Isto é, alguém a quem determinado posicionamento no espaço coletivo confere legitimidade para assegurar, com

⁵²² Entrevista a Oliveira Marques.

⁵²³ Entrevista a Oliveira Marques.

⁵²⁴ Entrevista a Oliveira Marques.

relativo grau de “exterioridade” e competência, a articulação entre a dimensão técnica e política, a racionalidade e a razoabilidade, o sentido e a representação do projeto. Embora a nível embrionário, o que o futuro Presidente Executivo da Metro do Porto põe em campo corresponde a uma certa noção da desejável transformação dos atores, e suas relações identitárias à partida (políticas, institucionais, relacionais), fonte de conflitualidades estruturais, em “parceiros” ou “colegas” de projeto, com quem se deverá trabalhar em conjunto. Isso implica uma certa “desidentificação” dos intervenientes, em direção à assunção de regras pragmáticas, de aprendizagem ou socialização mais profissional e colaborativa, indutora de mudanças na maneira de se fazer a ação pública local e a vivência conjunta dos diferentes poderes e interesses. Daí poder dizer-se que o líder executivo da Metro do Porto desempenhou papel regulador, bem como de operador de interfaces entre agentes e níveis de governo (administração central, Junta Metropolitana, diferentes autarquias) associados a lógicas de ação diferentes. A esse respeito, note-se ser Oliveira Marques quem vem a público, por escrito, responder às posições, já antevistas, de Luís Filipe Menezes, em nome da Comissão Executiva da Metro do Porto, assinalando não existir qualquer conflito no cumprimento de prioridades estabelecidas e na mobilização de meios nas duas frentes de obras indicadas por Menezes. O Presidente da Comissão lança mesmo o ónus do atraso à autarquia gaiense e a Menezes, que insistia em assuntos do lado norte do rio, focados na questão da Boavista — “fazer a linha do metro na Avenida da Boavista é um verdadeiro crime”, dizia o edil de Gaia,⁵²⁵ contra a prioridade da ligação de Matosinhos Sul ao Campo Alegre, que melhor salvaguardaria o interesse no futuro do Porto, que Menezes reivindica. No discurso utilizado, mais uma vez retoma ostensiva acusação à administração do Metro do Porto, concretamente a Rui Rio, o qual insistiria na linha da Boavista na medida em que “adjudicar linhas à superfície é uma espécie de dois em um, é muito fácil quer do ponto de vista técnico e administrativo e ajuda eleitoralmente”⁵²⁶. Por isso Menezes o desafia a apresentar estudos provando a viabilidade de tão avultado investimento, intentando posteriormente uma “cunha” junto de Durão Barroso para ser recebido na Metro do Porto, dado não conseguir o diálogo pelas vias ditas normais.

⁵²⁵ *Jornal Público*, 27/06/2004.

⁵²⁶ *Idem, ibidem*.

Guerras, projetos e impasses

Sucessivas instituições e figuras representativas vão surgindo nos processos decisórios do metropolitano, tais como os presidentes da JMP (numa primeira fase Vieira de Carvalho e mais tarde Valentim Loureiro) e, em destaque na trama de conflitos e negociações, na segunda fase da construção do metro, o presidente da comissão executiva da Metro do Porto SA, Oliveira Marques. Como foi dito, este reflete a oposição, constante em vários tipos de confronto, entre o quadro político e a dimensão técnica da obra. Outrossim, dadas as indefinições permanentemente recaídas sobre o projeto, o Governo permanece ativo nas diversas etapas, enquanto mediador da conflituosidade, e não raro autoritário no rumo dos acontecimentos. Essencialmente, dramatiza quando em jogo estão derrapagens financeiras, ou acidentes, que constituindo janelas de oportunidade para determinados atores, ajudam à potenciação dos efeitos de caos ou estagnação, úteis a certos posicionamentos no espaço político-institucional local.

É o caso do impasse de 2000 na gestão da Metro do Porto. Os atrasos consideráveis na obra, para Vieira de Carvalho decorrentes da lentidão na disponibilização de verbas do PIDDAC a projetos com implicações no mega-projeto do Metro — reivindicados pelas autarquias da AMP, esses projetos tardavam a sair do papel, do plano de investimentos para 1999 que programava a atribuição de verba superior a 33 milhões de contos para o Sistema de Metro Ligeiro, enquanto disponibilizava mais 1,5 milhões para a construção da Ponte do Infante —, acabaram por implicar, de forma praticamente plenipotenciária, a tomada ministerial do projeto. Porque as verbas recebidas no Porto seriam substancialmente inferiores, na perspectiva do presidente da JMP — apesar de admitir que fatia importante dos custos (109 milhões) da empreitada fosse (no plano imediato) suportada pelo BEI — o posicionamento de Vieira de Carvalho retoma, em fevereiro desse ano, o discurso de marginalização face a Lisboa:

“Muitos projetos são inscritos no PIDDAC para assegurar que há verbas disponíveis. Depois, o Estado irá decidir quais as empreitadas que serão realizadas. Tem de haver, também, vontade política para as executar. Na verdade, é o Governo quem faz a transferência de verbas. Às vezes, carrega mais no acelerador em algumas obras e retira dinheiro, consignado a outros projetos. Tira, por exemplo, 50 mil contos e deixa apenas mil contos.” (*Jornal de Notícias*, 19/2/2000).

A questão é que nem tudo estaria relacionado com a disponibilização de verbas,

havendo entendimentos de que problema não passaria tanto pelos montantes (sempre suficientes para a retoma das obras), mas antes pelas indefinições técnicas e políticas associadas à gestão da obra. Nuno Cardoso (à época presidente da CMP), alerta para “a incapacidade de gestão da Junta Metropolitana do Porto e do Metro”⁵²⁷, adiantando ter defendido desde o início “a gestão do Metro por parte do Estado, tal como acontece com a Carris e com os STCP”⁵²⁸. Posição, aliás, consonante com a de Luís Filipe Menezes, que após reunião com o Ministro do Equipamento (Jorge Coelho) defende que “o Metro do Porto deve ser mais da responsabilidade do Estado do que dos privados”⁵²⁹. Vieira de Carvalho responde argumentando (surpreendentemente, tendo em conta o que afirmara dois meses antes) que “o Metro está a avançar cada vez com mais velocidade e há pessoas que quando vêem tudo a marchar bem dá-lhes para agir com preocupação”⁵³⁰.

A breve trecho, dois documentos revelam a real situação dos atrasos da obra — o Relatório de Contas relativo ao ano de 1999 da Empresa do Metro do Porto e relatório elaborado pelo Grupo de Missão nomeado pelo ministro do Equipamento. O primeiro admite a existência de “significativos atrasos do empreendimento”⁵³¹, no início do ano “avaliados em perto de cinco meses”⁵³². No mesmo relatório, questiona-se a capacidade da equipa mobilizada pela Normetro para o arranque do empreendimento, alertando para a “evidente falta de mobilização de meios”⁵³³, a par da descoordenação ao nível das empresas constituintes da Normetro. Paralelamente falhas do construtor, são apontados casos como os do atraso da toneladora, o problema com a desocupação de um armazém em Campanhã, as alterações ao projeto pedidas por algumas Câmaras, perturbadores do respeito das datas estipuladas.

Segundo o relatório do Grupo de Missão do ministro, as obras do Metro do Porto somavam 11 meses de atraso, conclusão entregue a Vieira de Carvalho por Jorge Coelho, em reunião onde este último daria conta da recusa em aceitar alterações de fundo ao projeto do Metro do Porto, abrindo porta à possibilidade de ser o Estado a controlar a empresa — o que faria mediante aumento de capital para sete milhões de contos. Conclusão adicional do

⁵²⁷ *Jornal de Notícias*, 28/04/2000.

⁵²⁸ *Jornal de Notícias*, 28/04/2000.

⁵²⁹ *Jornal de Notícias*, 28/04/2000.

⁵³⁰ *Jornal de Notícias*, 28/04/2000.

⁵³¹ *Jornal de Notícias*, 2/05/2000.

⁵³² *Jornal de Notícias*, 2/05/2000.

⁵³³ *Jornal de Notícias*, 2/05/2000.

relatório reportava a derrapagem de 19 milhões de contos no custo da obra, em grande parte relacionada com “interesses municipais” prejudiciais ao “equilíbrio” dos trabalhos. Da parte de Vieira de Carvalho, tal derrapagem decorrerá das “dezenas de alterações de pormenor aceites pelo Governo”⁵³⁴. Enquanto fica a aguardar que Vieira de Carvalho se pronuncie sobre a proposta do Governo para resolução da situação do metro portuense, o ministro adianta que

“a informação que me chega é a de que, à exceção de Vieira de Carvalho, os restantes autarcas da AMP estão abertos a esta proposta. Se eu verificar pessoalmente que essa é a vontade dos municípios, então o Governo avançará e o Porto terá metro. Caso contrário, a cidade terá de pedir responsabilidades à junta metropolitana”⁵³⁵.

Entende ainda o Ministro que projeto tão fundamental para a cidade não pode continuar a ser instrumentalizado partidariamente, sob pena de pôr em risco os dinheiros comunitários para o respetivo financiamento: “O Banco Europeu de Investimento (BEI) não é um banco de vão de escada e não vivemos num país de brincadeira. O projeto não pode continuar a sofrer alterações sucessivas, porque desta forma a natureza do concurso desvirtua-se”⁵³⁶. É neste sentido que censura severamente o projeto servir de fogo cruzado entre autarcas sociais-democratas e socialistas da Junta Metropolitana. Por outro lado, no respeitante às alterações reclamadas pelos autarcas da AMP, contempladas no relatório do Grupo de Missão, afirma que “o Governo só vai aceitar aquelas que no plano prático representam uma melhoria em termos de acessibilidade e de segurança para os passageiros”⁵³⁷. Nos dias seguintes, Vieira de Carvalho vê-se confrontado com a falta de apoio dos socialistas e de seus colegas de partido que ameaçam optar pela liderança estatal. É marcada uma reunião da Distrital do PSD para decidir a posição do partido. O novo líder do PSD-Porto, à época Luís Filipe Menezes, contesta a estratégia de Vieira de Carvalho, adversário interno noutras batalhas intrapartidárias.

Na abordagem ao relatório do Grupo de Missão, o presidente da JMP recusa qualquer concordância, replicando que “o Relatório de Grupo de Missão foi teleguiado para estas conclusões. Não lhe atribuo qualquer valor. A cada dia que passa, a obra do Metro avança e

⁵³⁴ *Jornal de Notícias*, 6/06/2000.

⁵³⁵ *Jornal Público*, 9/05/2000.

⁵³⁶ *Jornal Público*, 9/05/2000.

⁵³⁷ *Jornal Público*, 9/05/2000.

os detratores estão desesperados”⁵³⁸. Escreve inclusivamente aos autarcas do PSD da AMP tentando convencê-los a inviabilizar o controlo do Governo na Empresa Metro do Porto, entendendo que

“após sucessivas tentativas falhadas de minar o processo por outras vias, nomeadamente pela via da agitação e da perturbação ao nível autárquico, esta é, de facto, a última oportunidade do PS para colocar na liderança do Metro do Porto um seu militante ou alguém da sua inteira confiança”⁵³⁹.

O apoio a Vieira de Carvalho acaba por surgir, inesperadamente, de Lisboa, da parte do grupo parlamentar do CDS-PP, na figura do deputado Manuel Queirós:

“Estamos em presença da maior intromissão na vida própria do poder local jamais verificada em Portugal. Num momento em que se sabe que as obras estão prestes a começar, e nas vésperas da inversão da imagem negativa que atualmente recai sobre as autarquias do Porto, pelos atrasos e pela não visibilidade da obra, o Governo quer apropriar-se do projeto, fazendo reverter a seu favor os resultados do trabalho dos outros. É muito grave este ataque ao poder local. É intolerável”⁵⁴⁰

Passados dois meses, no entanto, com a situação pouco alterada, a tensão aumenta entre Vieira de Carvalho e Jorge Coelho, que aguarda reunião entre o presidente da Câmara da Maia e os presidentes das nove câmaras da AMP. Enquanto tal não acontece, Coelho recusa a participação em qualquer ato público relacionado com o Metro do Porto. Ao pedido para reunir com os autarcas, em Abril desse ano, sucedem-se as tentativas de reunir os CA da Metro do Porto e do consórcio Normetro, o que não chegar a ocorrer. Dois dias depois, a 7 de Julho de 2000, Nuno Cardoso, agastado com a “falta de capacidade política e técnica” da Empresa Metro do Porto, anuncia não autorizar a construção de cinco estações na cidade, enquanto a denúncia das “falhas técnicas” fica a cargo do engenheiro Pedro Silva, assessor de Cardoso, para quem a Empresa Metro do Porto pretende aval no escuro, cheque em branco para construir as estações. Concretizada a reunião entre todos os atores em causa, em assembleia geral da Empresa Metro do Porto onde participa Jorge Coelho, Nuno Cardoso

“continua a mostrar inconformismo face ao impasse no projeto do Metro (...). Depois da conferência de imprensa no Jardim do Marquês, onde dava conta do seu repúdio face ao curso e projetos da empreitada, o presidente da Câmara do Porto voltou a reiterar ontem que “o Metro do Porto não existe” e aponta todas as baterias para o encontro (...) com o ministro do Equipamento Social, Jorge Coelho, no qual vai apresentar as suas críticas e reivindicações”. (*Jornal de Notícias*, 11/07/2000)

⁵³⁸ *Jornal Público*, 11/05/2000.

⁵³⁹ *Jornal Público*, 11/05/2000.

⁵⁴⁰ *Jornal Público*, 11/05/2000.

Segundo o jornal *Público*, “a presença do ministro terá sido decisiva para apaziguar os ânimos e promover o compromisso entre os autarcas do PS e do PSD, desde sempre desavindos em relação ao metro”⁵⁴¹. Na reunião decide-se reformular a constituição do CA da Empresa do Metro, passando o número de elementos de três para sete, onde se inclui a entrada de dois autarcas designados pelo PS (Nuno Cardoso, do Porto, e Manuel Seabra, de Matosinhos) que se juntam aos dois elementos do PSD (Vieira de Carvalho e Valentim Loureiro). Os restantes elementos formarão comissão executiva, de índole predominantemente técnica, onde passam a ter assento Oliveira Marques (presidente da STCP, designado pelo Governo), Amorim Pereira (jurista e vereador da CMP, designado por consenso entre os autarcas do PSD) e outro elemento a designar. Com isto se abre nova fase na Empresa Metro do Porto. Todos parecem satisfeitos, mesmo os “tradicionais” elementos mais discordantes. Luís Filipe Menezes elogia a solução “particularmente feliz” conseguida, ao ter-se conseguido a coexistência das funções políticas com funções técnicas. O próprio Vieira de Carvalho, anteriormente crítico face à entrada do Governo na gestão da empresa, adianta: “conseguiu-se a cooperação estreita do Governo; espero que esse espírito seja também trazido para o seio da administração”⁵⁴². Jorge Coelho deixa, por seu lado, o aviso de que qualquer modificação suscetível de provocar atrasos substanciais na empreitada não iria ser autorizada. Aparentemente superadas as disputas em torno da gestão do metro, os autarcas acabam por chegar a acordo, em modelo do agrado de todos. A solução passaria, como se antecipava no início do governo socialista chefiado por António Guterres (que prometera os financiamentos necessários em caso de vitória eleitoral) em repartir os custos do projeto pelo Orçamento do Estado, o FEDER e empréstimos junto do BEI e entidades privadas. Dos cerca de 1000 milhões de euros necessários (200 milhões de contos), o Banco Europeu de Investimento financeira 500 (com aval da República Portuguesa), o Governo 300 milhões, o FEDER 95 milhões e o mercado financeiro o restante.⁵⁴³ Já com Oliveira Marques na condução da Empresa de Metro do Porto, esta vai ser responsável pelas obras de inserção urbana — não contempladas na concessão original e em alteração promovida pelo Governo

⁵⁴¹ Jornal *Público*, 2/07/2000.

⁵⁴² Jornal *Público*, 22/07/2000.

⁵⁴³ A Metro do Porto possuía na altura um capital de apenas 1 milhão de euros, repartidos por 800 mil da AMP, 150 mil euros da CP e 50 mil euros do Metro de Lisboa.

—, com manifesto agrado dos autarcas, mitigador do sentimento hostil ao Metro já neles muito pronunciado. Isso leva João Porto a declarar: “Quem nos salvou foi Guterres”,⁵⁴⁴ e o *Público* a noticiar, a 22 de julho de 2000, que “Jorge Coelho apaziguou autarcas da AMP”.

Os impasses continuaram, porém, a ser recorrentes. Recorde-se a mudança de governo (em junho/julho de 2004), altura em que o Metro do Porto volta a ser alvo de acesa polémica. O ministro que tutela as obras públicas, António Mexia, avança com auditoria técnico-financeira relativa aos exercícios de 2000 a 2003, sendo a breve trecho anunciado que o Metro do Porto cancela o concurso para o fornecimento de 10 comboios para as linhas da Póvoa de Varzim e da Trofa – concurso ganho pela Bombardier meses antes, que aguardava a adjudicação. Na verdade, esse concurso para o fornecimento das carruagens suburbanas do Metro do Porto conhecera revezes sucessivos, até ao anúncio da vitória da Bombardier, em abril de 2004. O cancelamento da encomenda correspondia a uma alteração da estratégia da Metro do Porto, a que não foi alheia a mudança na administração da empresa, com a entrada do presidente da Câmara Municipal do Porto, Rui Rio, e a saída do autarca de Gondomar, Valentim Loureiro – arguido no processo Apito Dourado. A expansão do metropolitano para fora do Porto parecia deixar de ser prioritária, apostando a empresa na consolidação da rede dentro da cidade, com a construção da Linha da Boavista⁵⁴⁵. Da parte do governo, na figura do secretário de Estado dos Transportes e Comunicações, Jorge Borrego, manifestou-se a recusa em prestar esclarecimentos sobre o processo conducente à anulação do concurso.⁵⁴⁶

Oliveira Marques, por seu lado, procurando manter-se à margem da polémica, anuncia o lançamento de novo concurso para a construção de material circulante para a linha da Póvoa. Simultaneamente, nega a interferência do ministro no processo. Instalada a polémica, outros círculos políticos locais resolvem interferir, potenciados pelas posições partidárias — protagonizadas não apenas pela oposição ao Governo, mas também por parte do CDS-PP, parceiro de coligação do Governo, que sugere em Assembleia Geral da empresa

⁵⁴⁴ Na entrevista à nossa pesquisa.

⁵⁴⁵ *Expresso*, 18/9/2004.

⁵⁴⁶ Confrontado com a alegada participação do ministro António Mexia na decisão, o governante foi evasivo. Não negou a interferência, mas limitou-se a afirmar ser aquela uma decisão "soberana" da Metro do Porto. Dias mais tarde, confirma-se a interferência do ministro António Mexia na anulação do concurso, expressa em carta enviada ao presidente interino da empresa Metro do Porto, Rui Rio, carta essa que se revelou decisiva para o desfecho do processo e que desde logo causou mal-estar no próprio CA da empresa.

uma adenda que explicitasse a interferência de Mexia no processo. Entrevistado pelo *Jornal de Negócios*, a 30/09/2004, Oliveira Marques reage de forma mais expressiva aos acontecimentos em causa. Adiantando que “em 2000 afastámos a política da gestão da empresa”, manifestava receio de “que a política esteja a regressar à empresa”. “Seis ministros e quatro secretários de Estado depois qual é a situação?” pergunta, ao que prontamente responde: “há novamente um ambiente de conspiração na empresa” e “um grande movimento nos corredores da companhia de transportes, não só porque a empresa é apetecível”, mas também pelo seu lugar, sugerindo, à data, que a sua manutenção nas funções de presidente da Comissão Executiva poderia estar em causa. “Está na altura de sacudir os rafeiros novamente” afirmou.

8.8. A estratégia “top-down”: o papel do Estado

Compreender a lógica de ação da Administração Central no projeto é, antes de mais, fazer análise da leitura que os governantes do Poder Central têm da capacidade das elites portuenses em conduzir a obra a bom porto. Tendo como pano de fundo a relação tumultuosa entre governos nacionais e elites portuenses, a par do centralismo estatal, a relação entre os dois tipos de atores atravessou diversas dificuldades. Neste aspeto, o testemunho de João Cravinho, ex-Ministro das obras Públicas, dá-nos a visão cristalina do Poder Central acerca do contexto portuense, e das figuras políticas que aí atuam:

“Mas repare, o Porto não é capaz de se pensar como, digamos, metrópole nacional, como quadro metropolitano nacional (...) E nem têm ideia do que é que fazem no âmbito nacional, não se pensam dentro da sua especialização ou sequer dentro das suas características como parte de uma estratégia nacional”⁵⁴⁷.

Assim, quando o projeto se deparou com os mais sérios problemas técnicos e bloqueios autárquicos, a lógica do Estado é, digamos assim, a da estabilização “top-down”, em contraponto à condução “bottom-up” das fases iniciais do projeto. Como justifica João Cravinho:

“aquilo tinha uma base tão precária, de técnica e organização tão precária, tão insólita, o maior projeto de construção na Europa, que se a gente não tem agarrado naquilo, não tem conduzido praticamente a negociação, não é conduzir porque já não era a gente a conduzir, se não se estivesse estado por trás a fazer injeções brutais de organização, de técnica, de

⁵⁴⁷ Entrevista a João Cravinho.

negociação atrás daquilo, aquilo tinha terminado como o maior desastre que alguma vez se vira”⁵⁴⁸.

Tais elucidações sublinham, bem entendido, a superlativa desconfiança do Estado nas possibilidades da estrutura autárquica portuense e seus agentes, mas encontram, em sentido inverso, testemunhos como os de João Porto, que nos declara, acerca da experiência enquanto membro da equipa do projeto do Metro do Porto:

“O Ministério, realmente, fez-nos a vida negra, sempre com o pretexto que era para salvaguardar não sei mais quê e tal, mas, no fundo, a mentalidade que nós percebemos de isto tudo é: o Ministério concebe que o dinheiro é dele e, portanto, manda”⁵⁴⁹.

Também Oliveira Marques, confrontado com a perspetiva de que sem a intervenção do Estado o projeto estaria condenado ao insucesso, afirma ser essa ideia “falsa”. Pelo contrário, aduz, “o metro do Porto fez-se apesar do governo central”⁵⁵⁰. Ainda segundo o mesmo protagonista:

“Houve que lidar com dificuldades de toda a sorte, mercê do endémico centralismo do poder político no nosso país, da feudalização do poder local, da cedência à tentação de utilizar projetos emblemáticos como veículo de protagonismo pessoal e político, do derrotismo atávico das nossas gentes e da excessiva aquiescência entre nós praticada relativamente a toda a espécie de manifestações de mediocridade”⁵⁵¹.

Genericamente, se parece evidente a relativa desconsideração, por parte do Estado, dos atores do Poder Local e sua capacidade para conduzir projetos de grande envergadura (como é o caso do Metro do Porto), fica igualmente patente a desconfiança de autarcas e membros da equipa do Metro do Porto relativamente aos executivos que lidaram com a obra. Oliveira Marques, relatando curioso episódio com um secretário de Estado dos transportes, espelha o distanciamento, e ressentimento, nutrido pelos atores locais face aos governantes nacionais:

“Uma vez tive que andar aqui com um secretário de estado dos transportes que não sabia o que é que era a Ponte do Infante. Foi informado, porque passou lá por baixo, “o que era aquilo?”, que não sabia. E era o Secretário de Estado dos Transportes. Estamos a este nível”⁵⁵².

⁵⁴⁸ Entrevista a João Cravinho.

⁵⁴⁹ Entrevista a João Porto.

⁵⁵⁰ Entrevista a Oliveira Marques.

⁵⁵¹ Entrevista de Oliveira Marques ao jornal *Público*, 10/12/2002.

⁵⁵² Entrevista a Oliveira Marques.

Estado e Poder Local parecem assim assumir uma política furtiva face ao Metro do Porto. O primeiro apenas toma o controlo do mesmo aquando da ocorrência de situações tidas por “insustentáveis”, portadoras de consequências negativas para a credibilidade da ação governamental. Ao passo que aos representantes locais parecem interessar essencialmente os ganhos simbólicos (os “êxitos”) do projeto — assumindo postura crítica face à intervenção estatal e desculpabilizadora, pretexto dessa mesma intervenção, aquando da existência de bloqueios institucionais ou políticos —, a influência determinante do Estado na condução dos trabalhos do projeto reveste-se da inconstância decorrente da (turbulenta) rotatividade e das sucessivas remodelações ministeriais da tutela: “desde o arranque do projeto, há 10 anos, o dossiê passou já pelas mãos de 11 ministros – Ferreira do Amaral, Henrique Constantino, Murteira Nabo, João Cravinho, Jorge Coelho, Ferro Rodrigues, José Sócrates, Valente de Oliveira, Carmona Rodrigues, António Mexia e Mário Lino – com conceções diferentes sobre a participação do Estado na operação e metodologias próprias de relacionamento com a empresa do Metro do Porto e os autarcas envolvidos”⁵⁵³.

A situação do Metro do Porto exprime, de certa forma, mudança em alguns aspetos relacionados com a autonomia dos atores locais. Contudo, o Estado não deixa de ter papel decisivo na condução e definição das obras. A análise de alguns acontecimentos decorrentes no âmbito do projeto ilustra bem aspetos vitais da relação da Administração Central com os agentes no terreno. É do cruzamento dos elementos que temos até aqui vindo a tratar com os factos noticiados na imprensa que esboçaremos uma noção do papel do Estado no Metro do Porto.

Quando a ideia do Metro do Porto foi lançada pela gestão socialista, protagonizada por Fernando Gomes, a oposição social-democrata afirmava que o projeto “não passava de um metro de papel”, de ideia que “apenas servia para acalantar o sonho de poder” do então presidente da Câmara do Porto. Aconteceu que Vieira de Carvalho (Presidente social-democrata da Câmara da Maia, recorde-se) se associou o projeto e foi Ferreira do Amaral, então ministro das Obras Públicas de Cavaco Silva, quem procurou refrear as ambições em torno do projeto: se o Poder Central poderia dar 40 a 50 milhões de contos para financiamento da obra, os autarcas da Área Metropolitana do Porto deveriam conseguir

⁵⁵³ *Jornal Expresso*, 6/8/2005.

reunir o restante. Desde então, o país passou por sucessivos governos e milhares de milhões de euros do Orçamento do Estado foram investidos na obra.

O governo PS, por seu lado, contactou com o projeto do Metro na “fase de papel” e, posteriormente, na de concretização da obra. Nesse período, os acontecimentos mais significativos, que permitem escrutínio das relações governo-poder local, começam a partir do ano 2000, em momento conturbado. Fortemente centralizadoras, as equipas governativas da altura não abdicam do “braço-de-ferro” com alguns dos “senhores feudais”⁵⁵⁴ insistentes em controlar o rumo dos acontecimentos no terreno. Esse governo porém introduziria o elemento mais inovador na lógica do projeto do Metro: a entrada de Oliveira Marques, enquanto gestor-técnico, forçada pelo governo de António Guterres, a qual permite a componente de autonomia fundamental para a viabilização do projeto.

Seguidamente, cabe ao governo PSD-PP, nos seus representantes, inaugurar linhas, troços e estações, bem como financiar obra, que revelaria custar 2,4 mil milhões de euros adicionais — desde logo, 474 milhões para “obras a mais”. Seria, porém, necessário continuar a consensualizar as diversas atuações, em território dificilmente propenso, e para tal a concessão de respostas individuais a cada líder concelhio do PSD. Acima de tudo, o governo PSD, no consulado de Durão Barroso, negocia diretamente com os correligionários de partido, obtendo em troca a participação em inaugurações mediáticas. Já o governo seguinte, de José de Sócrates, recupera alguma da rigidez centralista do Executivo Guterres. O ministro Mário Lino, a exemplo do que veio a fazer Jorge Coelho, abdica da negociação continuada com os atores locais, e a pretexto da reestruturação accionista da Empresa do Metro, atribuí ao Estado acrescidas competências diretas. A par do reflexo centralizador, torna-se claro para o governo Sócrates que a condução dos trabalhos seria facilitada com os eleitos autárquicos do partido no terreno — tal como o governo PSD considerara, com a maioria PSD dos administradores da Metro e da presidência da JMP. Nesta linha, apesar da complexidade gerada por diferentes equipas governamentais e diferentes ministros e secretários de Estado, um padrão de tendências se estabelece, por sob cenário da desconfiança estrutural (das esferas governamentais para os agentes locais como em sentido inverso), independentemente do registo partidário. Das velhas clivagens Lisboa-Porto — patentes na

⁵⁵⁴ João Teixeira Lopes disse ao *Público* (01/08/2005), acerca da política portuense, que “tudo está na mão de um senhorio feudal de quatro senhores da política” — a saber — Valentim Loureiro, Luís Filipe Menezes, Rui Rio e Narciso Miranda

expressão de Vieira de Carvalho: “no Metro do Porto, os apoios têm sido mitigados e muito rigorosos quanto ao projeto. E ele não vai custar sequer um terço do que a ampliação do Metro de Lisboa”⁵⁵⁵ — às lógicas específicas, conduzidas de acordo com o grau de poder e autonomia de cada interveniente, a realidade é movediça, sem efetiva supra ordenação. Se o Governo manifesta, não raro, “surdez estratégica” (no que toca a financiamentos, autorizações para avanço de obras, adjudicações, etc.), de modo a estabilizar as exigências díspares dos atores locais e a reafirmar o controlo dos *timings* e decisões estruturantes, tal opção, para lá da explicação pela eventual ineficácia governativa, será a da resposta à “natureza conflitual” e alegadamente irresponsável dos agentes municipais, alheios à necessidade do controle das finanças do projeto, e focados em pedir “o mais possível”. Exprimirá igualmente uma certa resistência à pressão “de baixo” sobre as autorizações e adjudicações governamentais, a exemplo da que desvela Vieira de Carvalho,

“mais de um mês antes da apresentação do PIDDAC/98, Fernando Gomes e eu próprio reunimo-nos com João Cravinho. O Ministro ficou de nos ouvir de novo. Nunca o fez e o resultado foi que o PIDDAC/98 aprovado é de todo inaceitável para a AMP. (...) Nós não fomos ouvidos, mas sim ‘ouvistos’. No futuro, a AMP vai ter necessariamente um papel mais ativo” (Entrevista a Vieira de Carvalho, *Expresso*, 21/12/1997)

Tal dinâmica reforça-se e prolonga-se porque os agentes locais não chegam habitualmente a entendimentos, constituindo a acção ministerial o elemento catalisador, ou desbloqueador, da organização coletiva local, ao mesmo tempo que se intensifica o receio governativo quanto à perda de controlo de um projeto assente, no terreno, na justaposição de um conjunto fortemente adversativo de autonomias desagregadas. O próprio Nuno Cardoso, enquanto presidente da Câmara do Porto, o confirma, dizendo que

“não faz sentido que as autarquias tenham uma posição preponderante quando é o Governo a pagar a obra. Há aqui um contrassenso. (...) a estrutura da empresa do Metro do Porto tinha que dar um salto, de ser mais profissional. E isso não aconteceu. Não consegui convencer os meus pares da JMP de que isso tinha de se verificar. (...) Não há projeto”. (*Público*, 15/05/2000)

Nesse decurso, assiste-se por vezes a fases de “congelamento” das obras, em algo sentido ao nível local como prejudicial ao projeto, mas que podemos remeter para opções do Governo tendentes a proceder a “avaliações” ou “pontos da situação”, destinadas a evitar a perda da determinação governamental sobre o processo no terreno. De igual modo, denota-

⁵⁵⁵ Entrevista ao *Expresso*, 27/12/1997.

se da parte dos intervenientes locais algo próximo de uma “chantagem de última instância”, visando a renegociação ou a satisfação dos interesses municipais, a coberto do projeto do Metro. Na discursividade ativada temos elementos da tradicional dicotomia centro-periferia, retomada em termos das oposições Lisboa-Porto e Administração Central-Poder Local, de efeito tão mais eficaz quanto efetuado em grupo — quando se “ultrapassa” a fragmentação interna e se atua em frente comum. Mas as reivindicações fragmentadas são antes levadas a cabo em modelo mais “clássico de “regulação cruzada”, menos assente na exposição mediática e troca de “mensagens” pelos jornais e mais em conversas de gabinete ou “idas a Lisboa”. Já o Governo reflete algum desconforto quando força a condução do projeto (sente o centralismo mal recebido, não só pelos agentes locais, mas por todo o universo político). Em contrapartida, respalda-se na incapacidade dos atores locais para atuar em conformidade organizada e eficiente, desaproveitando o elevado esforço financeiro do projeto. Recupere-se, por exemplo, as palavras de João Cravinho:

“Eu lembro-me de uma discussão com o homem da Maia e com o Narciso em que eu lhes disse: ‘olhem, vocês não têm a menor condição, a menor capacidade, são o grau zero da capacidade de negociação’. (...) São o grau zero da capacidade de negociação. Eles disseram: ‘nós temos equipas pequeninas, somos muito comedidos, somos muito poupados’. Eu disse-lhes logo: ‘olhem, a vossa poupança vai custar ao país dezenas de milhões de contos’, e custou, e custou efetivamente. Aquele projeto custou o dobro do que deveria custar.” (Entrevista a João Cravinho)

Em dilema de fundo, da parte do Governo, há certamente ambivalência relativa ao grau de controlo a assumir, e sua negociação com os agentes locais. O que não impede os sucessivos governos de ser, no quadro portuense, ao lado de gestores de conflitos locais, mentores de centralização das decisões fundamentais. Tal incrementa, nas fases mais recentes do projeto, a turbulência entre Estado e atores locais, reforçando as acusações autárquicas relativamente à atuação da Administração Central⁵⁵⁶. Simultaneamente, permanece a ausência de discurso e alinhamento político coerente no seio da AMP, como se comprova quando Guilherme Pinto, presidente da Câmara de Matosinhos, aponta, em 2009, o “discurso complexado” face a Lisboa, com fortes invetivas aos autarcas da JMP,⁵⁵⁷ e Luís Filipe Menezes, em 2011, se intitula “o único autarca da Área Metropolitana do Porto que

⁵⁵⁶Rui Rio, presidente da JMP, muito crítico relativamente ao governo de José Sóccretes, sublinha, por exemplo, em 2008, que o Governo estava a “esconder informações sobre planos para o metro do Porto” *Público*, 24/09/2008.

⁵⁵⁷ *Público*, 19/04/2009.

tem as mãos lavadas”, denunciando os “erros de gestão do Estado”, mas também dos autarcas da região⁵⁵⁸. De resto, mantém-se a “confusão instalada” entre as autarquias da AMP, com o *Expresso* a noticiar, em 2012, as “guerras de poder no Metro do Porto”, que continuava a somatizar a atribulada convivência entre autarcas⁵⁵⁹. Prolongada em desnorte financeiro — com Orçamentos e Planos de Atividades da JMP não aprovados pela Assembleia Municipal do Porto (14/01/2009), passivos da Metro do Porto a atingirem valores in comportáveis⁵⁶⁰ — esta circunstância reconduz a responsabilidades “empurradas” sucessivamente, a partir das lideranças locais, para a Administração Central, a quem são imputados os atrasos na condução do projeto, além do incumprimento do *Memorando de Entendimento* assinado entre as duas partes em 2007. Donde, as conturbadas relações dentro da AMP continuam a coabitar com a hostilidade à atuação da Administração Central, selando a proverbial desconfiança e animosidade entre todos os atores.

Ainda assim, mais de que sintoma de iminente derrocada do sistema político-partidário, isso corresponderá a uma forma normalizada, integrada na praxis política, em que o discurso “anti Lisboa” e as querelas internas, carreadas discursos inflamados, criam uma espécie de código e *modus vivendi* para atores que reproduzirão apenas “regras de jogo” tacitamente acordadas.

Sem dúvida, a escalada na conflituosidade pode levar a quebras do equilíbrio estabelecido. A partir do ano de 2007, por exemplo, verifica-se uma dinâmica neste sentido, quando as oposições dentro da região se aguziam, como contornos de autodestruição, fomentadas pela turbulência no seio da AMP e no projeto do Metro. As dificuldades na execução da expansão das linhas reinvestem a troca de acusações entre Governo e autarcas, com Rui Rio a imputar ao Governo incumprimento do memorando assinado com a JMP⁵⁶¹ e o ministro das Obras Públicas Mário Lino a considerar as acusações “disparatadas”⁵⁶². Dentro da JMP, por outro lado, as propostas de Rio relativamente ao prolongamento da rede do Metro não se afiguram consensuais, merecendo votos contra de autarcas da região. Guilherme Pinto, presidente da Câmara de Matosinhos, contestatário da forma como era

⁵⁵⁸ O *Jornal de Negócios* (15/10/2011) assinalava que “a Metro do Porto fechou o ano de 2008 com um passivo próximo dos 2,13 mil milhões de euros”.

⁵⁵⁹ *Expresso*, 07/07/2012.

⁵⁶⁰ *Jornal de Negócios*, 25/03/2009.

⁵⁶¹ *Público*, 14/08/2008.

⁵⁶² *Público*, 03/10/2008.

conduzida a JMP, expressando “preocupação relativamente ao modo como correu a última reunião da Junta Metropolitana do Porto”, em referência às cisões internas dentro do órgão⁵⁶³, responsabiliza Rui Rio pelo atraso do Metro em oito meses⁵⁶⁴. A escalada de acusações prossegue, com a imputação de “falta de educação” de Rui Rio aos autarcas do PS na JMP⁵⁶⁵ e as ameaças do PSD-Porto de afastar os autarcas do PS da direção da JMP, em outubro de 2009. Se em 2010 Guilherme Pinto atribuía ao o presidente portuense estar “brincar com os autarcas da área metropolitana”, ameaçando não voltar à Junta⁵⁶⁶, no final de 2010, em editorial, o Jornal *Público* revelava o funcionamento da AMP dando conta das más relações entre Rui Rio e os restantes autarcas da região. Tal clima relacional prolongar-se-á em 2011, com “as críticas veladas” de Luís Filipe Menezes, em rota de candidatura à Câmara Municipal do Porto, a Rui Rio a cada inauguração no município de Gaia⁵⁶⁷. Facto expressivo e caricatural, a conflitualidade entre Porto e Gaia, acumulando com postura distanciada e exógena dos autarcas face ao Metro, reflete-se em que nenhuma das autarquias assume, como já referimos, os encargos de manutenção da Ponte do Infante, património da Metro do Porto.

Nesse sentido, uma primeira ordem conflitual na estrutura a política portuense passa pelo posicionamento insurgido contra o centralismo “lisboeta”. Agregadora na região, define transversalmente a matriz sociopolítica do Porto. Segue-se a tessitura de conflitualidades de raiz partidária, municipal e pessoal, que não contribuindo para revitalizar ou conduzir, em moldes construtivos, a identidade política territorial, minam a estabilidade política metropolitana e regional. Expressa-se sobretudo através de choques entre lideranças autárquicas e entre autarquias e a JMP, cujo défice de enraizamento ou consolidação no sistema político dá a imagem de instituição de fachada. É tendo este contexto em fundo que o projeto do Metro decorre, obrigado a inscrever-se na malha sociopolítica da região e a desenvolver-se paralelamente aos sucessivos confrontos aí vicejantes. Para tal se estabelecem compromissos, meio de sobrevivência do projeto, desde logo com o Poder Central, que injeta ou garante o fundamental do capital necessário à prossecução das obras, mas também com o Porto, propriamente dito, e a “adesão” à discursividade anti Lisboa, para

⁵⁶³ *Público*, 05/11/2008.

⁵⁶⁴ *Público*, 13/11/2008.

⁵⁶⁵ *Público*, 16/09/2009.

⁵⁶⁶ *Público*, 20/05/2010.

⁵⁶⁷ *Público*, 29/01/2011.

a legitimação necessária na região. Quanto à relação com a recém-formada JMP, de cuja existência seria a principal razão de ser, o projeto do Metro do Porto esvaziá-la-á de outro sentido que não o de constituir a base institucional da criação da entidade responsável pela tomada de decisões conjunta entre os autarcas no que ao projeto concerne. Porém, a JMP aproximando-se de “um teatro de operações”⁵⁶⁸, servindo a mesa de reuniões de palco de investidas pessoais e partidárias em diversas direções, o Metro do Porto, na sua gestão progressivamente autonomizada, afasta-se cada vez mais da instituição e prossegue através de acordos alcançados com cada um dos autarcas individualmente.

Este conjunto de acontecimentos ajuda a formar imagem mais nítida do relacionamento dos atores-chave locais com o Poder Central. Tendo o Metro do Porto começado como projeto nascido de entendimentos entre autarcas, à medida que ocorrem evoluções no tabuleiro político local cresce a turbulência entre os decisores políticos, criando-se um fosso entre estes últimos e o Metro do Porto, muitas vezes visto, como já foi argumentado, como elemento exógeno à JMP. Tal distanciamento é visível nas sucessivas passagens dos eleitos locais junto do Poder Central para resolução de problemas, bem como na discussão de alternativas dentro do projeto, não raro finalizadas por trocas de acusações. Globalmente, as relações que os autarcas mais proeminentes mantiveram ao longo do processo com a Administração Central ficam marcadas pela utilização do capital relacional junto de cada um dos executivos, as aproximações individuais a Lisboa substituindo quase sempre as ações concertadas através da JMP, ocorridas raras vezes — mesmo quando as reivindicações locais apresentavam contornos semelhantes. Esta dinâmica demonstra o pouco grau de institucionalização das relações dentro da AMP, e também entre os autarcas da região e os Governos Centrais. A JMP parece nunca se ter verdadeiramente sedimentado na prática política portuguesa, devido não só às circunstâncias de sua criação (suporte institucional para o Metro do Porto), mas também à permanente tensão entre os autarcas da AMP.

Há, sem dúvida, determinada postura do Poder Central que não deve ser desvalorizada: a representação e a imagem da falta de competência que se tem, a partir do governo central, dos poderes locais, sedimenta a reiterada desconfiança face às instituições territoriais. Simultaneamente, esvazia estas últimas pela cooptação das figuras que mais

⁵⁶⁸ A expressão utilizada por João Cravinho, na entrevista que nos concedeu.

projeção nelas vão ganhando (de que é típica a saída de Fernando Gomes para o executivo de António Guterres). Ainda como exemplo da matriz do Poder Central no território, e com particular ênfase na ilustração do Metro do Porto, Macedo Vieira, presidente da Câmara da Póvoa de Varzim aponta, em 2010, os administradores da Metro do Porto como “comissários do Governo”, acusando-os de “esvaziarem o Metro”⁵⁶⁹, ao passo que o jornalista Manuel Carvalho assinala que os autarcas da JMP têm um “papel decorativo na Metro do Porto” e que “quem manda, de facto, no metro é o ministro Mário Lino”⁵⁷⁰.

Por conseguinte, ao invés de funcionar como plataforma de entendimentos e discussão de soluções comuns da região, a JMP nunca seria verdadeiramente institucionalizada e despersonalizada. Território de agendas pessoais e ofensivas partidárias, que a transformaram com frequência no “teatro de operações” que referia João Cravinho, também não encontrou no Poder Central motivação para inverter tal situação, o qual jamais abdicará da expressão de poder caracteriza a atuação centralizante. Para a Administração Central, a falta de sedimentação da JMP enquanto instituição de Poder Local garante a continuidade do *modus vivendi* da prática política nacional, concentrando em Lisboa o verdadeiro poder decisional. Paradoxalmente, mesmo quando entra “em força” no projeto, no início da década de 2000, a autoridade ministerial não fornece evidência de encarar o Metro como obra sua. Como vimos com João Cravinho, criticando as bases precárias do projeto e a sua condução pelos atores locais, ou na postura de Ferreira do Amaral, comprometido a “empurrar o metropolitano para a frente”⁵⁷¹ sem nunca fazer dele obra estatal, o Metro do Porto acaba por ilustrar um certo paradigma da gestão territorial do Estado, nos seus efeitos de opacidade burocrática, morosidade processual, decisionismo contraditório, derrapagem financeira e endividamento postergado para o futuro (o caso mais emblemático dos “*swaps*” é o do Metro do Porto), tudo condimentado com sucessivas alterações ministeriais na tutela. Por outro lado, traduz o acolhimento de um projeto desta natureza no território, marcado pelo posicionamento dos diversos atores e poderes nele implantados, seja em funções estatais, autárquicas, empresariais ou associativas. Sem dúvida, o pano de fundo desta relação do Estado com o território passa pela inclusão, controlada, das autoridades e figuras territoriais nas esferas, problemáticas e lógicas de ação do aparelho

⁵⁶⁹ *Público*, 06/02/2010.

⁵⁷⁰ *Público*, 18/10/2008

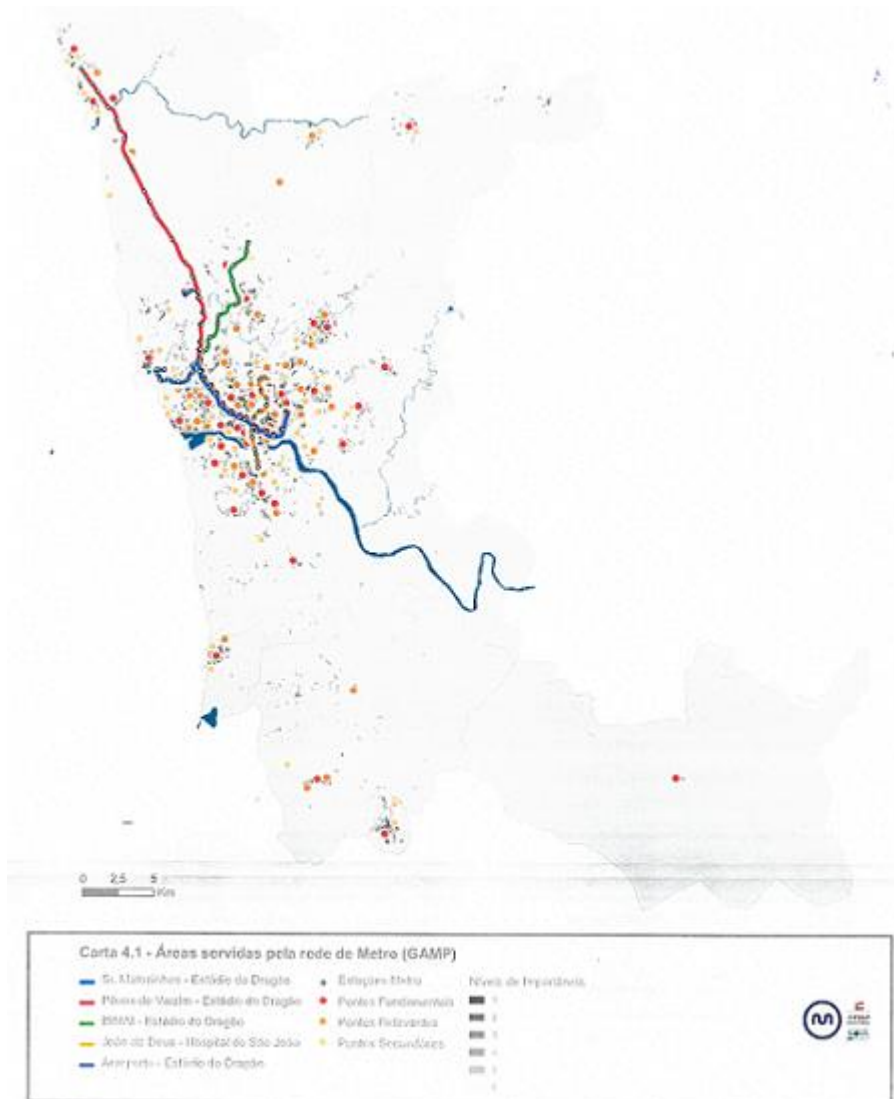
⁵⁷¹ Citado por Moura, et al, (2007: 19).

estatal, a que a mediação dos partidos oferece contributo valioso. Nalguns casos, é o próprio Estado que cria, *ex ante*, os atores que serão vinculados, a partir de “baixo”, às políticas territoriais. Mas a questão é a de que o território, ou a periferia, se preferirmos, não tem conseguido gerar, munir-se ou manter as elites políticas, económicas ou associativas capazes de superar, por exemplo, as dificuldades ou bloqueios à contratualização intermunicipal, encetando uma trajetória de renovação institucional com condições de trabalho político, de operacionalidade e coerência afins das exigências de progresso económico e social contemporâneas.

Apresenta-se abaixo, a título meramente ilustrativo, um conjunto de mapas referente à rede de Metro do Porto (com as áreas servidas pelo Metro)⁵⁷², e por fim o quadro-síntese, no final do capítulo (Quadro 3), esquematizando e contrapondo algumas dimensões analíticas que presidiram aos dois estudos de caso. Sobre elas foi possível retirar parte das conclusões que a seguir se expõem, com as quais fechamos a presente Tese de Doutoramento.

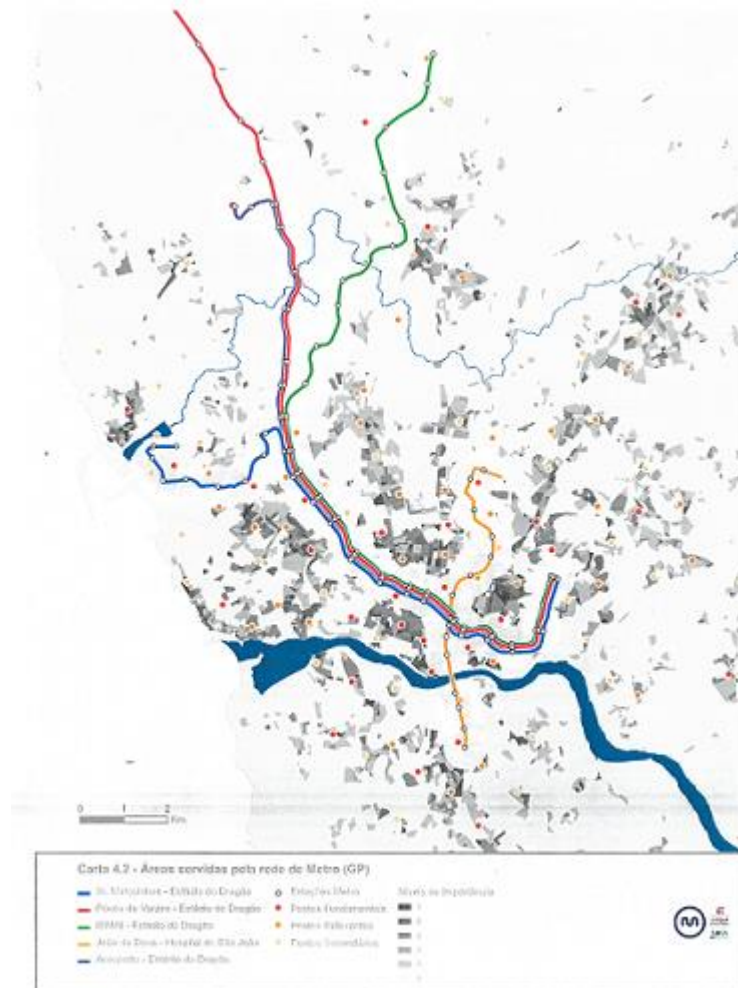
⁵⁷² Extraída de Pinho e Vilares (2009).

Figura 4 – Rede de Metro do Porto no quadro metropolitano



Fonte: Livro Branco do Metro do Porto

Figura 5 – Áreas servidas pela rede de Metro (Grande Porto)



Fonte: Livro Branco do Metro do Porto

QUADRO 3: Síntese analítica Porto-Nantes

Dimensões	Porto	Nantes
1. Forças Políticas	Alternância PS-PSD. Candidatura independente Rui Moreira (2013).	RPR-PS, alternância até 1989. Desde então hegemonia PS.
2. Sociedade Civil 2.1 Representantes 2.2 Associativismo	AIP – Associação Industrial Portuense (Ludgero Marques); Futebol Club do Porto (Pinto da Costa). Associações culturais sem influencia política.	Câmara de Comércio e Indústria (Jean Joseph Régent); Institut Kervégan (Jean Joseph Régent). Festival des Allumées (Jean Blaise), outras associações culturais.
3. Discurso regionalista/ bairrista	Exaltação do localismo/ regionalismo; visão maniqueísta contra “centralismo” da capital.	Vivência prática do localismo; identidade local favorecedora de consensos e compromissos entre adversários
4. Articulação com Estado central	Protagonismos municipais/ individuais e personalizados na relação com o Estado central. Conquistas sucessivas de investimentos públicos	Legislação estabilizada e incorporada pelas instituições e atores locais. Dinamismo local potenciados por programas/incentivos nacionais
5. Redes e experiências de governação local	Lipor (Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto)	Organismos (“ <i>Sindicats</i> ”) de economia mista (c/ maioria de capitais públicos)
6. Políticas de transportes	STCP – Transportes Públicos Municipalizados (área urbana do Grande Porto), de capitais públicos. Metro do Porto	SIVRAN (Rodovia); SITPAM/STAM – atual SEMITAM (“ <i>Sindicats</i> ” de Transportes Públicos). Tramway
7. Capacidade de articulação local/ “Governança”	Cooperação/coordenação – (fraca) Conflitualidade + (forte) Gestão relacional “cesarista” (tutelar) das instituições	Cooperação/Coordenação + (forte) Conflitualidade – (fraca) Forte enquadramento institucional da praxis dos atores
8. Competência técnica	Fraca e exógena	Articulação interna endogeneizada (transferência de competências do Estado e grandes empresas)
9. Densidade das redes locais	Fraca	Forte
10. Projetos e articulação europeia Metro do Porto/ Tramway de Nantes	BEI – Banco Europeu de Investimentos; contratualização Siemens; projetos europeus congéneres (inspiradores)	Projeto incremental com profundas raízes locais; expressão de modernidade urbana

CONCLUSÃO

“En tant que collectifs, nous sommes tous frères”
Bruno Latour⁵⁷³

Um dos aspetos mais notados na nossa pesquisa tem a ver com a convicção de que os três grandes cenários nela equacionados — a Europa e a sua projeção “territorial”, o Estado-nação e suas mutações na globalização, os territórios e suas redes, culturas, modos de organização — são três histórias paralelas, que embora intercetadas económica, jurídica e culturalmente continuam muito auto-referenciáveis. Mais do que interpenetrados, aqueles mundos caminham, sob o manto diáfano das convergências, lado a lado, com as respectivas forças e protagonistas a manterem os compromissos entre si sob apertado escrutínio, não raro com alheamento ou hostilidade, para que a complexidade a que se encontram sujeitos não signifique perdas irrecuperáveis de autonomia. As concessões de recíproca legitimidade pouco ultrapassam o necessário para a manutenção da ordem institucional “europeia”, e sua produção discursiva e reguladora.

É certo que qualquer destas instâncias — Europa, Estado, Poderes Locais — tem estado submetida a uma injunção normativa pródiga em imperativos de cooperação e coordenação, favorável à recomposição “multi-níveis” da ação pública. Isto assenta, entre outras coisas, na instrumentação (conceptual, jurídica, económica) da *governance*, tida por dissipadora das fronteiras entre espaços, setores e tempos das políticas públicas, alegadamente mantidas por poderes arcaicos (do torpor estatal às culturas profissionais, dos interesses corporativos aos fechamentos setoriais), que terão de desaparecer para que irrompa a nova, competitiva e pujante vida coletiva. Combinada com essa injunção, emergiu, nas últimas décadas, uma conceção não menos ufana da noção de “território” (ou territórios), encarado como o “locus” onde os valores da descentralização, “proximidade”, identidade, mobilização coletiva (democracia participativa?) operam de forma quase automática e demiúrgica. Em defesa da governança, designadamente na versão mais prescritiva, se consagra a necessidade de os aparelhos públicos se abrirem aos dispositivos de mercado, tutelados pela Europa e a globalização, às dinâmicas da sociedade civil, novo farol do progresso coletivo, ou aos projectos de interesse coletivo promovidos pelos atores em

⁵⁷³ *Nous n'avons jamais été modernes*. Paris : La Découverte & Syros, 1997.

contexto local, urbano ou regional. Convocados aos programas europeus, estes são vistos, frequentemente, como os últimos redutos de eficácia e transparência em sistemas políticos feridos por acelerada perda de legitimidade.

A questão é que o carácter genérico, tendencialmente universal, de tais pressupostos embate contra a elevada proeminência contextual da vida social e política, hipótese fundadora da nossa pesquisa. Tal hipótese, amplamente confirmada, traduz-se, para o nosso caso, em dois cenários sociopolíticos cuja inserção nos respetivos sistemas nacionais é crucial, tornando esse contexto não apenas localmente configurado, mas nacionalmente estruturado. Por outro lado, a “governança territorial” em Nantes e no Porto tem aspetos de elevada especificidade, explicados só por uma certa historicidade e fenomenologia internas. Estas põem em destaque os elementos cognitivos, e até psíquicos, dos indivíduos, as memórias, pessoais e coletivas, envolvidas nas suas formas de ver o mundo, temperamentos e maneiras de agir idiossincráticos. Responsáveis, numa ótica de “construção social da realidade”, por repertórios de ação e “jogos de atores” muito concretos, tais aspetos são apenas compreensíveis e delineáveis no espaço e tempos de cada uma destas cidades. A seu lado, é imenso, como dissemos, o que o funcionamento dos sistemas nacionais depositou, estimulou, condicionou, no limite determinou, nestes quadros socioterritoriais. Para o ilustrar, vimos como o debate territorial em França levou, desde a República saída de 1789, a incorporar no sistema político vários patamares de decisão: a *commune* e o departamento, primeiro, a região, o *pays*, a comunidade urbana (metrópole), mais tarde. Todos eles definem e aprimoram as suas potencialidades pela maneira como jogam, melhor ou pior, com o modelo político-institucional nacional.

A metrópole, nossa unidade de análise, é a mais problemática. Nela, a instituição administrativa, Comunidade Urbana, a mais recente na moldura territorial francesa, é a que tem por missão lidar com alguns dos maiores desafios funcionais, sociais, ambientais e culturais da atualidade, e captou uma já grande variedade de estudos. Aí encontramos desde os céticos, que não veem prova da sua viabilidade ou operacionalidade — Lefebvre diz que a metrópole é a grande “aporia” da descentralização e da democratização *à la française* —, até aos que detetam nos espaços metropolitanos o melhor exemplo de cooperação intermunicipal, a mais avançada plataforma de negociação e equilíbrio de poderes, lugar privilegiado das lógicas de “projeto” que a nova geração de políticas e governança territoriais produziu. Facto é que no caso de Nantes, talvez o mais incensado do bom funcionamento

metropolitano em França, as instituições da MetrÓpole, organizadas a partir da Comunidade Urbana (herdeira da anterior tradiçÓo dos “sindicatos” de municÍpios e do *District*) foram cruciais no enquadramento das elites polÍticas locais, chamadas por esta pertença institucional, depois de o terem sido, nas dÉcadas de setenta e noventa, pelos diferentes “syndicats” e pelo “District”, ao desenho e à gestÓo de sucessivos projetos à escala da metrÓpole (extensivos nalguns casos à cidade de Saint-Nazaire).

Foi, cmo efeito, no quadro das instituições intermunicipais, primeiro, e metropolitanas depois, que em Nantes se efetuou a mútua socializaçÓo do dirigismo polÍtico e da *guidage* tÉcnica dos projetos. A primeira, subordinando os arcaÍsmos localistas, individualistas e centrÍfugos às exigÊncias tÉcnicas e funcionais dos projectos — nas quais se plasnam reflexÓes e discussÓes em torno do interesse geral, metropolitano, de cada polÍtica ou investimento. A segunda, incorporando a discussÓo institucional e a justificaçÓo democrática dos projetos (perante os cidadÃos) no desenho e aperfeiçoamento, conceçÓo e execuçÓo de cada polÍtica ou investimento mais estruturante, jamais fixados de forma rÍgida, insular ou definitiva. Finalmente, as instituições metropolitanas sÃo fundamentais na legitimaçÓo do poder local/urbano emergente na metrÓpole a partir do final dos anos oitenta, dominado no campo polÍtico pelas figuras e redes do Partido Socialista, com Jean-Marc Ayrault e Jacques Floch na liderançA, e no plano social (a entretanto vigorosa “sociedade civil” nantense) por Jean-Joseph Régent, oriundo das fileiras gaullistas da direita industrial e comercial. Confluentes na estruturaçÓo duma elite de poder, que a despeito da heterogeneidade social e ideolÓgica se manteve coesa a nÍvel interno durante mais de duas dÉcadas, estes sÃo os rostos “humanos” dum exercÍcio institucional que tem, igualmente, um carÁter de “tecnoestrutura”, na sua desmultiplicaçÓo por diferentes projetos de elevada dimensÃo tÉcnica. Esta nunca ofusca, no entanto, os procedimentos de imputaçÓo e legitimaçÓo mais personalizados, tÃo prÓprios da polÍtica “prÉ-governance”.

Dá-se assim a formaçÓo de uma cultura polÍtica, digamos, genérica, baseada em competÊncias relacionais que decorrem de uma aprendizagem histÓrica específica, a par do respeito pela adequabilidade tÉcnica das ideias e dos projectos institucional e politicamente sufragados. Tal exercÍcio de comunicabilidade e irrigaçÓo relacional no tecido sociopolÍtico, exigindo grau elevado de compromisso às disputas ideolÓgicas, nÃo significou a morte ou esvaziamento da polÍtica como lugar de alternativas exprimidas pelas instituições, grupos e redes no espaçO pÚblico. A forte injunçÓo tecnocrática introduzida nas opçÓes de

desenvolvimento locais por engenheiros, geógrafos, urbanistas, gestores públicos com afinidades “à esquerda” não anula as diferenças ideológicas condutoras da história social e política de Nantes. Todavia, conduz a sua tradução para mais do que oposições partidárias. Estas vão ser obrigadas a manifestar-se também nos termos de soluções tecnicamente defensáveis, além do seu cunho filosófico, normativo, ideológico tradicional. Nesse compromisso com a “técnica” se promove uma normatividade impregnada de referências como “equilíbrio”, “coerência”, “sustentabilidade”, convocadas em substituição das noções de “antagonismo”, “luta”, “afrontamento”. Na prática, esses equilíbrios passam pela dimensão geográfica, com uma noção de território integrado por diferentes unidades urbanas, à guisa de “galáxia” dominada pela cidade-centro, Nantes, mas de vida política e económica articulada com satélites como Saint-Herblain, Rezé, Orvault, Carquefou, não esquecendo a mais longínqua Saint-Nazaire, em equilíbrio a outra escala, que a integração dos municípios intercalares veio a tornar efetivamente sistémica.

Este modelo multipolar de desenvolvimento foi acompanhado por um forte investimento no *design institucional*. Nada de verdadeiramente importante se passou em Nantes nos últimos vinte anos que não tenha sido concebido ou acompanhado, discutido ou partilhado, co-produzido ou co-financiado a nível inter-municipal. Do embrionário *District* à completíssima *Communauté Urbaine* e seus serviços, uma densificação dos dispositivos decisoriais multi-municipais foi executada. A acompanhar, por meio de numerosos contratos, convenções, acordos de parceria, protocolos, esteve a sucessão de entidades público-privadas (*SEM, syndicats d'économie mixte*), que controladas pelos municípios e equipas inter-municipais tratam de assuntos especializados como os transportes (a *Semitam*) ou o ordenamento do território (*Samoa*). Na verdade, subjacente à decisão de privilegiar as organizações de carácter público-privado estará o facto de estas permitirem que as partes se encontrem à “volta de uma mesa”, enquanto o que é liderado pelo Estado obrigaria a reuniões, mais problemáticas, no interior do Estado.

Na lógica de prossecução de equilíbrios há também os respeitantes à integração dos setores industriais e dos serviços na configuração geral da metrópole, na medida também em que os compromissos prosseguidos através dessa espécie de divisão social do trabalho político reservam a várias personalidades de “direita” e da “esquerda” sindical funções de relevo no espaço sociopolítico local. Na realidade, as escolhas institucionais são lideradas por pessoal identificado com os socialistas no poder e seus projectos, à medida que a cidade é

tomada, a partir dos anos noventa do século passado, por uma jovem tecnoestrutura, vinda em parte do Estado e dos seus serviços técnicos desconcentrados, e globalmente afetos à mundividência socialista. Com o seu discurso “performativo”, uma cultura profissional muito ancorada em esquemas técnicos e lógicas funcionais de coordenação, transversalidade, supra-territorialidade, virada para a expansão económica urbana e para a atractividade regional e nacional, encontra em homens como Jean-Marc Ayrault e Jacques Floch a sua complementaridade política e institucional. Com eles se forma uma poderosa aliança política e epistémica.

Dito isso, ao mesmo tempo, vários actores de reputação e trajetória apreciadas no espaço público, reivindicando e preconizando estatuto e voz de representantes da “sociedade civil”, aceitam participar na legitimação dessa estrutura técnico-política, integrando funções e procedimentos que vão desembocar na construção de uma imaginada “comunidade emocional” local. Baseada em reflexos de não exclusão e exercícios de “democracia participativa”, essa legitimação passa por fóruns de reflexão coletiva e participação no *Conseil Consultatif de l’Agglomération Nantaise*. Jean-Joseph Régent, figura eminente da direita RPR de Nantes, e o seu Institut Karvégan, arautos do “jogo à *la nantaise*”, vêem-se assim legitimados pelo próprio Presidente da Câmara, o socialista Ayrault, para participar nessa conformação ou integração dos comportamentos e escolhas dos mais interessados na vida coletiva segundo as diretrizes genéricas do modelo de crescimento previsto para a metrópole. Por outro lado, homens como o sindicalista Jean Relet, guardião da memória sindical associada aos estaleiros navais, condensada no espaço da Ile-de-Nantes, é ele próprio chamado a funções consultivas no projeto de reconversão e modernização deste coração simbólico-material da cidade. Factor de maturidade política, isso assegurou a convergência dos vários individualismos (políticos e sociais) em torno das grandes opções da política urbana. As carreiras no “exterior” (pelos partidos políticos nacionais e na Assembleia Nacional, a nível regional e na administração do Estado em geral, ainda muito determinadas a partir os ministérios parisienses) encontravam assim condicionamentos fortes à sua expressão na metrópole, tendo de seguir as instâncias de “voice”, para não dizer “loyalty”, controladas pelas diferentes personalidades incumbidas do trabalho consultivo e de aconselhamento das grandes políticas urbanas.

É certo, a chave explicativa dos acontecimentos passa muito pela articulação Estado/território, numa primeira fase ainda marcada pela vigência planificadora das políticas de descentralização (anos setenta e oitenta). Esta seria seguida pela interseção dos incentivos governamentais, inscritos nas políticas urbanas ou metropolitanas, com os interesses de poder e desenvolvimentistas exprimido pelas lideranças locais. Finalmente, seria praticamente equiparada, em muitos casos substituída, pela montagem duma “capacidade política” metropolitana, servida por instituições, atores, projetos, recursos e visão do mundo. Do enquadramento jurídico-administrativo, acoplado à pressão política e ao incentivo fiscal do Estado, passa-se, por intermédio da política de transportes e mobilidade — elemento crucial da ação urbanística, grande *leitmotiv* da multidisciplinaridade profissional, das mutualizações político-institucionais, da cultura de “projeto” agregadora do interesse privado e dos serviços públicos, enfim, da alquimia de vontades e convergências manifestadas nesta configuração territorial —, para a governança urbana supramunicipal, e depois metropolitana, com a desmultiplicação dos investimentos nos domínios da arte e cultura, ambientais, sociais e urbanísticos. Na senda do Tramway, e da semântica modernizadora e progressista que o envolveu, a reputação de Nantes como quadro de excelência na sustentabilidade ambiental e na integração rural/urbano, na qualidade de vida e na cultura, não mais deixará de intensificar-se.

Nesse sentido, a tomada de decisões, as escalas dos investimentos e serviços, os horizontes funcionais e temáticos das políticas territoriais, projetados para a grande “bacia de vida” Nantes/Saint-Nazaire, foram devedores das injunções das “metrópoles de equilíbrio”, dos “districts” e “comunidades urbanas”, do planeamento e urbanismo dos SCOT (“esquemas de coerência territorial”), que condensando vários tipos de legislação nacional guiaram os atores no território a formas mais alargadas, multiparticipadas e transversais de compromisso e acção, contra os enquistamentos localistas. Embora a visão de Nantes como “contexto favorável” tenha de ser valorizada — metrópole coproduzida, autêntica “fábrica do urbano”, para ela confluem múltiplas culturas profissionais, afetas a universos com as suas próprias regras, mas adaptáveis à inserção negociada, não raro informalmente, na trama global das políticas e temporalidades urbanas —, não se pode só enfatizar a qualidade interna dos relacionamentos, obliterando a “pedagogia” que as políticas públicas nacionais aí representam. A estruturação política da cidade decorre muito das leis nacionais de ordenamento do território e de programas nelas emblemáticos (como as já referidas

“metrópoles de equilíbrio” e os SCOT), da desconcentração administrativa e do acervo da descentralização, que terão transferido da região de Paris para a capital dos *Pays de Loire*, só entre 1970 e 1985, mais de 5500 empregos, em meados da década passada mais de 15% do emprego terciário (Garat *et al.*, 2005). A ideia do trabalho por “perímetros”, os incentivos à coprodução da ação pública, a busca quase obsessiva dos “equilíbrios” e da “coerência”, que levou por exemplo o peso demográfico da cidade de Nantes no conjunto da aglomeração a reduzir-se de dois terços para metade, tiveram origem nas injunções estatais.

É certo, a formação de uma cultura política baseada em competências relacionais, como terá ficado claro ao longo da presente tese, remete para uma aprendizagem histórica específica, a par da necessidade de se passar a ter em conta a adequabilidade técnica das ideias e dos projetos de qualquer município ou liderança local. Ainda assim, a competência a nível das interações e a conformidade técnica, exigindo elevado grau de compromisso às disputas ideológicas, não significam a morte ou o esvaziamento da política. Se requerem uma vivência da política como algo mais do que meras oposições partidárias e ideológicas — que apenas passam a subsistir se ancoradas em posições tecnicamente defensáveis —, é preciso não confundir a cultura relacional, que resultará da aprendizagem colectiva proporcionada pela conflitualidade sociopolítica na cidade ao longo de décadas, com a mera injunção de “cima”, sobre os atores, das lógicas funcionais e técnicas dos projetos. Por muito que a ideia de “coerência” apareça, ao longo do tempo, como supraordenadora dos comportamentos, na linha do que afirma Pinson, a análise do projeto do Tramway leva a equilibrar esta perceção com a noção das temporalidades e do que nelas efetivamente se passa. Em nossa opinião, o Tramway, na sua existência própria e enquanto laboratório do que a metrópole de Nantes veio a ser, não tem uma linha biográfica obediente a um único princípio, que só uma racionalidade muito “a posteriori” e redutora poderia imputar. Vê-lo como ponto de chegada de uma teleologia assente na busca gradual de coerência nas políticas urbanas (sobretudo prosseguida a partir do domínio urbanístico) não é errado, mas insuficiente. Realisticamente, é impossível omitir a concatenação, incerta a cada momento, de tempos e etapas de que ambos, o grande projeto do *tram* e a própria metrópole, como espaço político, dependem. De maneira não muito diferente de cada pessoa individualmente, o Tramway e a metrópole não têm biografias facilmente unificáveis. São antes recetáculos de múltiplas histórias, que *in fine* revelam a espessura sociológica daquele quadro histórico-geográfico, irreduzível a generalizações.

Retomando Deleuze (1990: 119), a nossa convicção depois de analisar os objetos de estudo (projetos) onde prescramos uma certa “cultura do poder”, é que se trata de realidades compósitas, “états mixtes, des agencements”, cujas linhas constitutivas (históricas, espaciais, ideológicas, de microfísica do poder, de “desejo”) passam por uma cartografia, nunca estabilizada, de interações aqui unificadas, ali totalizantes, mas invariavelmente feita de subjetividades (políticas, pessoais), inerentes aos aparelhos institucionais e aos objetos — como pensa Latour, na linha de Gilbert Simondon (2012), falar de “coletivos” é falar das associações de humanos e “não humanos” —, e por isso sempre relativas e fugitivas entre os apelos, injunções, oportunidades do meio urbano, nacional e global em que operam. Também aqui o que está em causa não é “le mot, ni l’idée ou le concept, ni le signifiant, mais l’agencement. C’est toujours un agencement qui produit les énoncés”. Enunciados que, muito sociologicamente, remetem para uma produção coletiva que põe em jogo populações, multiplicidades, territórios, “devenirs, des affects, des événements” (Deleuze e Parnet, 1996), com nomes que são os de “peuples et de tribus, de faunes et de flores, d’opérations militaires ou de typhons, de collectifs, de sociétés anonymes et de bureaux de production”.

A parte isso, porque é importante não perder de vista a necessidade de sistemas unificados e integrados de conceitos e modelos teóricos, que sirvam de “quadro de referência comum para estudos isolados de subcontextos de interações” (Elias, 1997: 52), a cidade de Nantes é como que tomada, a partir dos anos noventa do século passado, por um discurso que junta o político e o tecnocrático, virado para a expansão económica e marcando a entrada em “cena” de vários atores, novos ou de reputação já feita no espaço público, que investem num modelo de “comunidade emocional”, capaz de conformar, integrar, normalizar, no sentido da convergência programática, os comportamentos e atitudes inerentes aos individualismos, políticos e sociais, não raro alimentados por carreiras no “exterior” (partidos políticos nacionais, Assembleia Nacional, regiões e administrações desconcentradas do Estado, ministérios parisienses) Estes atores são políticos e técnicos. Os primeiros estão fortemente incrustados no espaço público e são identificados pela condição ou trajetória nantense, a pertença a dinastias políticas, clãs, redes de interesse, instituições. Já os técnicos vêm maioritariamente de fora da cidade. Numa espécie de divisão do trabalho, aos primeiros incumbem tarefas de mobilização de vontades e legitimação da transformação urbana em curso, tendente à conversão de Nantes em “metrópole” moderna, europeia, integrada, culta, sofisticada. Já aos técnicos cabe a preparação dos esquemas e instrumentos

que regulam e concertam os interesses heterogéneos (políticos, territoriais, institucionais) envolvidos. A ligar uns aos outros, o surgimento de uma noção de “projeto” enquanto metodologia *souple*, flexível, negociada, e o quadro concetual da *governance* urbana. Paralelamente aos ajustamentos, formais e informais, dos interesses e pontos de vista de cada participante (autarquia central ou periférica, operador de serviços ou financiador, serviços do Estado ou representante da Comunidade Urbana, entre outros), aquela introduz regras e imperativos genéricos de colaboração, sem os quais o “jogo” e as transformações em causa não poderiam realizar-se, confluindo naquele regime exemplificativo da governança metropolitana. No final, obtém-se da cidade a imagem da múltipla estruturação do espaço urbano, progressivamente transformado em sistema organizado, estável, coerente, mediante instrumentos de planeamento e gestão complementares, aportados por várias especialidades e contribuições profissionais, conectadas aos “atores-piloto” do universo político. Tal confere ao contexto metropolitano uma certa lógica de “conjunto”, que na vigência de determinadas “leis” ou princípios de composição interna — cuja componente tecnocrática, mas sempre também “política” (relacional, interativa, conflitual e consensual), é fundamental — permite falar de território projectado, plurideterminado. Onde, seja pelo recurso permanente a esquemas de orientação, planificação, projecção eminentemente técnicos, seja pela configuração sociopolítica que os acompanhou e liderou, a cidade adquiriu a condição de território modelizado, antecipado, de efetivo sistema espacial, suficientemente aberto para acolher projectos de vária índole. Na base desta cidade “imaginada” esteve, em destaque, a política de transportes colectivos em “sítio próprio”, materializada no Tramway e na impregnação ideológica do modelo de mobilidade urbana da esquerda “tecnocrática”, que toma o poder municipal a partir dos anos oitenta, entre outras coisas contra a sagração do automóvel defendida pela direita “pompiduriana”. No movimento aí despoletado, e já com o impulso de “narrativas” desenvolvimentistas produzidas pelas novas lideranças locais, veio a inscrever-se um leque de redes políticas e sociais facilitadoras de consensos operacionais quanto aos projetos mais importantes, bem como quanto à captação dos recursos coletivos (dos orçamentos municipais, por exemplo) a eles necessários. Um trabalho de legitimação no espaço público e sucessivas arbitragens políticas e institucionais produziram fenómenos de confluência de racionalidades distintas, reunidas na difusão e sustentação prática da cidade como território preparado para corresponder aos repertórios mais avançados da atratividade e competitividade urbana, da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável.

Em Portugal, o debate territorial esteve nesse tempo essencialmente confinado à questão regional, e à regionalização não realizada, com passagem pelo estatuto autonómico das Ilhas e matérias do poder local, a seguir ao 25 de Abril. Nunca produziu, porém, uma evolução constitucional nem um abalo sensível no modo de operar as políticas públicas, com a cidade e a metrópole remetidas a um plano secundário na temática descentralizadora, pouco suscitando em termos de interesse político-partidário, produção jurídico-institucional e da própria vontade das elites urbanas. No caso do Porto, encontramos o debate da descentralização constantemente vivo e discutido, mas subordinado ao posicionamento crítico perante o centralismo ou à discussão sempiterna da regionalização. Isso levou a dramatizar a relação com Lisboa e o Estado, tantas vezes por elites em postura de “apocalípticos”, para usar expressão de Eco, mas a que do outro lado sempre correspondia a ânsia, e o desfrute, de “integrados”. Ausente estava a reflexão sobre a dimensão propriamente metropolitana da organização política e funcional da cidade, que deixava o debate resvalar não raro para o papel do Porto como líder duma eventual região Norte, sempre olhado com desconfiança pelos vizinhos regionais, e obrigando as vozes no Porto a reiterar que o Porto não quer ter “poder sobre os territórios envolventes”.⁵⁷⁴

Nesse aspeto, tal como para Nantes, também se deve ao Estado, em articulação com o jogo das elites locais, a escolha da temática de governação territorial relevante. Mas ao passo que Nantes e seus projetos transmitem uma ideia de evolução natural, de sistema decisório que, embora montado inicialmente por injunção estatal, e em torno de problemáticas de expressão e enquadramento nacionais, se estrutura progressivamente com assuntos e desafios próprios, modos endógenos de proceder e fazer, no caso do Porto temos projetos que dão a imagem da mera adicionalidade, de intervenções que não se devem a dispositivos institucionais de decisão local, nem integram um destino evolutivo global, antes evocam a ideia de implantações ou *próteses* de que a cidade e a metrópole se servem, evidentemente, porque delas necessitadas (o caso do Metro é evidente), mas sem que interiorização identitária ou reconfiguração relevante dos modos da política urbana daí advenham. Se a dominação político-cultural do Estado sobre o território (centro-periferia) se atenuou, há como que a substituição da dominação cultural pelo registo tecnocrático, ou da

⁵⁷⁴ Como disse Carlos Laje, então Presidente da Comissão de Coordenação da Região Norte, ao *Jornal de Negócios* (27 de Abril de 2009).

tecnocracia estatal, (re)legitimada pelas exigências funcionais da Europa e seus financiamentos. Quando elites à frente de organizações politicamente ambiciosas, como as autarquias, não se mostram em condições de juntar a essa virtual autonomização político-administrativa instrumentos e competência técnicos para uma atuação territorial mais autoconduzida, fica-se prisioneiro de séria insuficiência, condicionado a governar, ao contrário do que postula a temática da governança, sem os “instrumentos”. A isso apenas a renovada submissão ao intervencionismo estatal pode colmatar, como ilustra o projeto do Metro.

Concebido localmente, o Metro foi reposicionado, na mente dos atores locais, numa lógica de “regulação cruzada”, ou de “troca política”, entre Governo e autarcas. É o Estado que tem de continuar a proporcionar meios e, acima de tudo, “homens-providenciais”, que lidarão com os problemas (do Primeiro-ministro aos ministros e Secretários de Estado com responsabilidades nos processos). Sem dúvida, no território abundam protagonistas ávidos de roupagem providencialista (Luís Filipe Menezes, Valentim Loureiro, Rui Rio, entre outros), os quais porfiam por manter com os atores estatais relação próxima e direta, atestando-a perante a comunidade e, fundamentalmente, os parceiros e concorrentes metropolitanos, como chave de resolução dos assuntos prementes. Aqui, deixa-se em suspenso os preceitos cautelosos do distanciamento (a política de “Pilatos”) relativamente aos projetos e recupera-se a semântica e retóricas de campanha eleitoral, de ostensivo confronto. De tão omnipresente, esta gramática absorve quase por completo a expressão da política, tanto no espaço público como em muitas negociações informais, retirando tempo e interesse a lógicas colaborantes com os pares. Mas o fundamental, que exprime o que aconteceu no contexto de projetos como o Metro, é que esta incapacidade de organização autónoma e concertada a nível metropolitano reenvia para o modo de relacionamento com as políticas territoriais em que os grandes actores locais estavam habituados a mover-se. Neste caso, a mais-valia (política, simbólica) da “obra feita” recaía sobre a figura pessoal do autarca “chefe” do município, o que já não acontece em projetos como o Metro, que ao remeterem para um processo de produção coletiva — de carácter metropolitano, supramunicipal, multi-institucional —, e de forte impulsão, regulação e em parte gestão estatal, baralham o controlo sobre as decisões, a marcação das etapas, as afetações de recursos, as formas de imputação e apropriação simbólica do investimento. Por isso consideramos que a instabilidade e tensão conflitual na interação das figuras locais — não gerada no Metro, mas nele refletida e

inculcada — ilustra muito do que é a maneira como tende a lidar-se, na realidade local portuguesa, com projetos de alguma envergadura e complexidade, suscetíveis de tocarem nos fundamentos organizacionais das administrações locais e de interpelarem os mecanismos de poder e de cultura que subjazem à própria construção social do território em Portugal. Como se pode perceber, face ao aligeiramento das tutelas e controlos do Estado, os líderes locais (autarcas, essencialmente) tiveram um vislumbre de reforço do seu poder no território, incarnando alguma iniciativa que alargava as fronteiras das suas competências e mostrava vontades de cooperação com a matriz supramunicipal dos projetos em causa. Todavia, isso parece vigorar somente na medida em que sobre estes pudessem exercer algum controlo, ou deles retirarem vantagens mais ou menos unilaterais. Não se verificando tal, o que sobressai são discursos de alheamento, indiferença, isenção de responsabilidades em qualquer incumbência dessa produção coletiva supra ou intermunicipal. Na pior das hipóteses, sucedem-se atitudes de fechamento, intransigência, oposição, bloqueio ou revanchismo, perante investimentos ou políticas de carácter mais sistémico ou multi-territorial. Isso é particularmente notório em circunstâncias onde a reconfiguração das atribuições institucionais pela descentralização se faz colocando todos em pé de igualdade no território, sem hierarquias intermédias entre os vários níveis descentralizados.

A um nível mais amplo, o que deste modo se revela, não só a partir do Metro do Porto, mas de outros grandes projetos desta área metropolitana e regional, é a dificuldade da emergência de agendas autónomas e diferenciadoras no território. Talvez pelo cunho material dos projetos (mesmo quando na área da cultura, como a Casa da Música, ou do desporto, como os investimentos do Euro 2004), a que as competências tradicionais dos poderes, os quadros institucionais habituais e as formas de negociação rotinizadas parecem bastar, as lógicas de financiamento, o comando decisional e o acompanhamento e gestão no terreno são remetidos para as ligações hierárquicas e funcionais ao Estado, canalizados e tratados a partir dos Ministérios e Secretarias de Estado, suas lideranças e burocracias. Tal não significa que esses projetos não componham uma certa “agenda local”, mas que esta apenas tem viabilidade quando inserida numa “agenda nacional” do respetivo setor ou do governo. Às dificuldades da emergência e afirmação política de um “interesse geral”, neste caso portuense — e antes de mais às dificuldades cognitivas, com o desinteresse que essa eventualidade merece a quase todos, remetidos a uma espécie de paroquialismo mental —, responde a inserção dos objetivos locais na programação do interesse geral nacional. Para a

ativar e “localizar” passa então a ser requerido o recurso às gramáticas políticas conhecidas (com os seus meios, modos de expressão, canais de interação...), a que os atores, locais e tradicionais se afeiçoaram, em lógica clara de “path dependency”.

Nesse sentido, a ação “estratégica” dos atores no universo portuense, em posição de forte concorrência mútua (como noutros contextos e regiões do país), é condicionada pelos reportórios legítimos que, a nível mais geral, definem os valores, a cultura, o bom senso político nesse universo. Um dos mais notórios elementos desse “mundo”, que processos cumulativos de socialização e interiorização converteram em *habitus* coletivo — automatismos cognitivos —, é a desconfiança relativamente aos poderes de Lisboa, ou nela instalados. Subsumidos na oposição ou na resistência ao centralismo do Estado, isto é, do país e respetiva capital, constituem um poderoso fator de agregação. No Porto, nada mais consensual do que a formação “em bloco” contra Lisboa, reflexo estrutural que evoca a velha clivagem centro-periferia e seu efeito normalizador sobre o comportamento político. O Porto vai mesmo até à reivindicação de uma certa encarnação metonímica da periferia em Portugal, de cujo discurso, estatuto e condição se apropria, num padrão de cultura popularizado, entre outras vertentes, pela lógica da vitimização permanente. No entanto, e esse é um paradoxo decisivo, contrariamente a tão impressiva e luxuriante retórica, a ação destes municípios e seus líderes acaba por não transportar para o sistema político reivindicações ou atitudes com significados, estratégias e pressupostos identitários fortes.

Uma das questões mais salientes nas concetualizações da “Governança” aplicadas ao território, em especial aos contextos modificados pelas leis de descentralização e pelo leque das políticas locais, e que é a da fragmentação (política, partidária, institucional, pessoal) como ponto de partida, ou como resultado frustrante, falhado, dos objetivos preconizados em termos de sistemas políticos territoriais, tem precisamente a ver com este tipo de situação. Oportunidades e mais-valias importantes se perdem na governança territorial quando as relações criadas não se pautam unicamente pela concorrência interterritorial ou pela disputa entre adversários e políticas bem definidos, mas reenviam para empreendimentos dilaceradores de inimigos — repescando não raro a famigerada ancestralidade e omnipresença das relações de “vingança” no tecido sociocultural em Portugal (Curto, 2017) —, inquinadores de quaisquer possibilidades de futuras de colaboração entre os protagonistas. Isto impõe em dimensão pessoal à política, tão ou mais relevante que as divisões doutrinárias ou ideológicas, uma notória ausência de coerência e

pragmatismo territorial, em cenários de agitação sinuosa e inconsequente no que à evolução das políticas públicas locais e ao sentido do coletivo diz respeito. Avanços e recuos, o fraccionamento das lideranças (a quem faltou, como depois se viu, além de expressão territorial e popular, consolidação eleitoral), um magma de ambições pessoais e ódios fratrícidias (sobretudo dentro dos mesmos partidos políticos), inimizades mortíferas, trocas de acusações e insultos através da comunicação social, lutas por chefias de grupo ou de instituições, disputas por influência política (mormente em Lisboa), sem ordenamento partidário ou ideológico a conduzi-las (sempre frágil perante os quixotismos individuais), introduzem, entre outras coisas, o ressentimento (contra Lisboa e o Estado, mas também o homólogo portuense) como forma de cultura política, instaurador, ou reativador, do conhecido fundamento “nós” e os “outros” (Carl Schmitt) na política, produtor da única grande forma, duradoura, de “inscrição” (Gil, 2005) simbólica das lideranças. Uma contabilidade deletéria leva à avaliação individual de ganhos e perdas, e remete para o jogo de atração/repulsão exercido pelo centro (o Estado) e o seu resultado: a transformação da área metropolitana, em cada momento, num agregado circunstancial de vencedores e vencidos, subprodutos políticos e novos corporizadores, ou atualizadores, da histórica e proverbial ecologia de memórias conflituais que o Porto alimenta, de permeio a uma referenciação ainda muito tribal da adesão e identificação política, vagamente dissimulada por um imaginário portuense (de “resistência”, “liberal”, “laborioso”, “independente”) no fundo inoperacional — designadamente, do ponto de vista de programas de acção dirigidos à área metropolitana como um todo, assentes em reais contratualizações inter-municipais e na obrigatoriedade do ordenamento global das condutas e dos projetos (o “ator coletivo” territorial). Não surpreende assim o recurso permanente a uma linguagem de “campanha eleitoral” (confrontacional), que tende a absorver a quase totalidade da expressão das políticas locais no espaço público, retirando interesse e capacidade para investir em lógicas colaborativas de governança territorial.

Deste modo, a atores estrategicamente inteligentes pode não corresponder um sistema inteligente de acção, e as emoções tornam-se variável explicativa de alguma importância — no Porto, mas não só, são evidentes os elementos de psico-política. Também aqui a proximidade geográfica se combina com a proximidade emocional e fatores psicológicos específicos, para conferir forte compartimentação (afetiva, mental, política) a um território de natureza essencialmente contínua. A despersonalização das relações de

poder que uma maior institucionalização (metropolitana) da decisão política produziria significaria uma mudança radical em contextos cristalizados por concepções ainda muito pré-modernas, de cunho patrimonialista e até feudalizante, do que é o exercício da autoridade em funções públicas. Por outro lado, a reprodução, algo fora de prazo, de lógicas comportamentais articuladas com o esquema centro-periferia continua a exprimir a grande escassez de recursos (materiais, técnicos, organizacionais e humanos) disponibilizados aos poderes locais em Portugal, para quem a resistência ao centralismo não pode deixar de ser essencialmente retórica, mera formalidade discursiva com pouca tradução na ordem concreta das coisas.

Do ponto de vista comparativo, temos que os projetos estudados para o caso de Nantes e do Porto revelam duas trajetórias distintas. Enquanto para Nantes a (re)implantação do Tramway decorre de uma abordagem ao território, e suas lideranças, feita por técnicos “heréticos” (onde se notabilizou Michel Bigey), vindos de certos departamentos do Estado (e contra outros departamentos de Estado, como a *Direction Départementale de l'Équipement*, associada na altura dos serviços técnicos da *mairie* de Nantes no propósito de entregar a cidade ao império do automóvel), e depois interiorizada como oportunidade, ou propedêutica, para a constituição de um sistema de ação coletiva, institucionalizado e abrangente, propriamente nantense, no Porto o que vimos foi a transformação em “Estado” de um projeto que inicialmente estava previsto assumir apenas um cunho inter e supramunicipal, realmente metropolitano. Doutro lado, do ponto de vista do modelo de governança defendido a nível europeu, e em sentido genérico, com a ênfase dada à dimensão das especializações técnicas nos processos de desenvolvimento e na generalidade dos projetos — de índole europeia, nacional, regional ou urbana (de transportes e mobilidade, por exemplo) —, a comparação entre Nantes e o Porto evidencia também modalidades distintas. Em Nantes entra na estrutura organizacional dos projetos um número crescente e diversificado de técnicos e especialidades profissionais, que em articulação com os atores políticos se tornam parte determinante do funcionamento e da evolução do sistema urbano de ação pública. Já no Porto, a dimensão ou a componente técnica vem essencialmente do exterior (do Estado ou das empresas internacionais envolvidas), gerando nos atores políticos uma forma de distanciamento, quando não de hostilidade, reforçada pelo Estado ser de administração essencialmente centralizadora, associada a “Lisboa”, e as empresas escolhidas

por concurso alheio à determinação do poder autárquico. Isso conduz a uma certa lógica, ou estratégia, de “desvinculação” seletiva dos projetos, especialmente o do Metro, por parte dos eleitos locais, num quadro de acção territorial onde a falta de vontade unitária e a escassez de recursos ou instrumentos de governação alargada obriga em permanência à intervenção tutelar, organizadora e estabilizadora, da hierarquia político-institucional representada pelo Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abelès, Marc (1996), *En attente d'Europe*. Paris: Hachette.
- Aglietta, Michel; Bender, Anton (1984), *Les Métamorphoses de la Société Salarial: La France en Project*. Paris: Calmann-Levy.
- Agnew, John A. (2013), "Territory, Politics, Governance", *Territory, Politics, Governance*, 1(1), 1-4.
- Agnew, John A. (1987), *Place and politics: the geographical mediation of state and society*. Boston, London: Allen and Unwin.
- Aldecoa, Francisco; Keating, Michael (Eds.) (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Frank Cass & Co.
- Allègre, Claude (2004), *Quand on sait tout on ne prévoit rien*. Paris: Fayard.
- Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Amaro, Rogério R. (1991), "Lógicas de espacialização da economia portuguesa", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 10, 161-182.
- Amorim, João Pacheco (2009), "Breves reflexões sobre os novos regimes das Associações de Municípios e das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto", *Revista de Direito Público e Regulação*, 73-105.
- Anderson, Benedict (2012), *Comunidades Imaginadas. Reflexões sobre a origem e a expansão do nacionalismo*. Lisboa: Edições 70.
- Appadurai, Arjun (2017), "Une fatigue de la démocratie", in Heinrich Geiselberger (org.), *L'Âge de la Régression. Pourquoi nous vivons un torunant historique*. Paris: Éditions Premier Parallèle, 17-34.
- Ascher, François (2000), *Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*. La Tour d'Aigues: Éditions de L'Aube.
- Ascher, François; Godard, Francis (1999), "Vers une troisième solidarité", *Esprit*, 11, 168-189.
- Ash, Timothy G. (1997), "Catching the wrong bus?" in Peter Gowan; Perry Anderson (orgs.), *The Question of Europe*. London: Verso, 117-125.
- Autès, Michel (2001), "Les politiques publiques locales" in *Les Nouvelles Politiques locales — Cahiers lillois d'économie et de sociologie*. Paris: L'Harmattan, 7-23.
- Aydalot, Philippe (Ed.) (1984), *Crise et Espace*. Paris : Economica.
- Bachrach, Peter; Baratz, Morton S. (1962), "Two faces of power", *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Bacqué, Marie-Hélène; Blanc, Maurice; Hamel, Pierre; Sintomer, Yves (2005), "Éditorial", *Espaces et Sociétés*, 123 (4), 9-19.
- Bagnasco, Arnaldo (1984), *Tre Italie: La Problemática Territoriale dello Sviluppo Italiano*. Bologna: Il Molino.

- Bagnasco, Arnaldo; Le Galès, Patrick (1997), *Villes en Europe*. Paris: La Découverte.
- Balme, Richard (1995), "Les politiques de la subsidiarité : l'Europe des Régions' comme catégorie générique du territoire européen" in Richard Balme; Philippe Garraud; Vincent Hoffman-Martinot; Évelyne Ritaine (eds.), *Le territoire pour politiques : variations européennes*. Paris : L'Harmattan, 235-268.
- Balme, Richard (1994), "L'Europe des régions' comme catégorie générique du territoire européen" in Richard Balme; Philippe Garraud; Vincent Hoffmann-Martinot; Évelyne Ritaine (eds.), *Le territoire pour politiques: variations européennes*. Paris : L'Harmattan, 235-268.
- Balme, Richard; Chabanet, Didier (2000), "Action collective et représentation des intérêts dans l'Union européenne" in Institut Universitaire Européen, *Forum Européen*. Florença, Itália 19 de Maio.
- Balme, Richard; Jouve, Bernard (1996), "Building the regional state: Europe and territorial organization in France" in Liesbet Hooghe (org.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press, 219-255.
- Barata-Salgueiro, Teresa (2013), "Do centro às centralidades múltiplas" in José Rio Fernandes; Maria E. Sposito (orgs.), *A nova vida do velho centro nas cidades portuguesas e brasileiras*. Porto: FLUP/CEGOT, 13-29.
- Barreto, António (1999), "Portugal: Democracy through Europe" in Jeffrey Anderson (ed.) *Democracy and Regional Integration*. New York: Rowman and Littlefield, 95-122.
- Barreto, António (1998), "Fora de Tempo e a Despropósito" in Barreto, António Barreto (ed.) *Regionalização: Sim ou Não?* Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Barreto, António (1984), "Estado central e descentralização: antecedentes e evolução 1974-84", *Análise Social*, 81/82, 191-217.
- Bayart, Jean-François (1985), "L'énonciation du politique", *Revue Française de Science Politique*, 35 (3), 343-373.
- Baudrillard, Jean (2010), "Cool Memories (Extraits)", *Philosophie Magazine*, 42.
- Baudrillard, Jean (1995), *A Sociedade de Consumo*. Lisboa: Edições 70.
- Baum, Michael; Freire, André (2003), "Parties and Territory in Portuguese Politics" in Jeanie Bukowski; Simona Piattoni; Marc Smyrl (eds.) *Between Europeanization and Local Society: Political Actors and Territorial Governance*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bauman, Zygmunt (1995) *Life in Fragments. Essays in Postmodern Morality*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Béal, Vincent; Pinson, Gilles (2014), "When Mayors Go Global: International Strategies, Urban Governance and Leadership", *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(1), 1-16.
- Beck, Ulrich (2015), *Sociedade de Risco Mundial: em busca da segurança perdida*. Lisboa: Edições 70.
- Beck, Ulrich (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

- Belchior, Ana Maria (2015), *Confiança nas Instituições Políticas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Benko, Georges; Lipietz, Alain (orgs.) (1994), *As Regiões Ganhadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta.
- Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas (1967), *The Social Construction of Reality - a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Doubleday/Anchor.
- Berkman, Gisèle (2013), *La Dépensée*. Paris: Fayard.
- Bessa-Luís, Agustina (2008), *Dicionário Imperfeito*. Lisboa: Guimarães Editores.
- Besson, Alain (2004), *Jean-Marc Ayrault - Une ambition nantaise...* Nantes: Éditions Coiffard.
- Besson, Alain (1996), *Nantes, ambivalence des sentiments*. Nantes : Éditions du Petit Véhicule.
- Biarez, Sylvie (1999), "Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe" in Richard Balme; Alain Faure; Albert Mabileau (eds.), *Les Nouvelles Politiques Locales*. Paris: Presses de Sciences Po, 39-56.
- Bigey, Michel (1993), *Les élus du tramway: mémoires d'un technocrate*. Paris: Lieu commun-Edima.
- Boisseaux, Stéphane (2005), "Introduction – Territoires incertains : l'Europe en filigrane" in Alain Faure; Anne-Cécille Douillet (eds.), *L'Action Publique et la Question Territoriale*. Grenoble: PUG, 147-154.
- Boltanski, Luc (2012), *Énigmes et complots : Une enquête à propos d'enquêtes*. Paris: Gallimard.
- Boltanski, Luc; Chiapello, Ève (1999), *Nouvel Esprit du Capitalisme*. Paris: Gallimard.
- Boltanski, Luc; Thévenot, Laurent (1991), *De la justification: les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard.
- Börzel, Tanja A. (2001), "Europeanization and Territorial Institutional Change. Towards Cooperative Regionalism?" in James A. Caporaso; Maria G. Cowles; Thomas Risse (eds.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, New York: Cornell University Press, 137-158.
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas (2010), "Governance without a state: Can it work?", *Regulation & Governance*, 4, 113-134.
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas (2009), "Diffusing (Inter-) Regionalism: The EU as a Model of Regional Integration", *Kolleg-Forscherguppe Working Paper 7*, Free University Berlin.
- Börzel, Tanja A.; Risse, Thomas (2003), "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe" in Kevin Featherstone; Claudio Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 55-78.
- Bouchet, Damien (2004), *Les "Rendez-vous de L'Erdre" et la municipalité nantaise: les modalités d'une coopération*. Mémoire. Rennes: IEP.
- Bouinot, Jean; Bermills, Bruno (1995), *La Gestion Stratégique des villes: entre competition et cooperation*. Paris: Armand Colin.

- Bourdieu, Pierre (1989), *O Poder Simbólico*. Lisboa: Difel.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant, Löic (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bourdin, Alain (2000), *La question locale*. Paris: PUF.
- Brenner, Neil (2004), *New State Spaces – urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Bréteau, Jean; Potiron, Jean-Jacques (1986), *Nantes, le Petit Théâtre*. Paris: Alain Moreau.
- Burawoy, Michael (2005), "For public sociology", *American Sociological Review*, 70, 4-28.
- Burawoy, Michael (2000), *Global Ethnography: forces, connections, and imaginations in a postmodern world*. Berkeley: University of California Press.
- Burawoy, Michael (1998), "The extended case method", *Sociological Theory*, 16(1), 4-33.
- Caillé, Alain (2015), *La Sociologie malgré tout. Autres fragments d'une sociologie générale*. Paris: Presses Universitaires de Paris Ouest.
- Caillosse, Jacques (2013), "Questions sur l'identité juridique de la 'gouvernance'" in Romain Pasquier; Vincent Simoulain; Julien Weisbein (orgs.), *La Gouvernance Territoriale – pratiques, discours et théories*. Paris: LGDJ, 29-67.
- Caillosse, Jacques (2000), "Le droit administratif français saisi par la concurrence?", *Actualité juridique – Droit administratif*, 2, 99-103.
- Caillosse, Jacques (1999), "Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France" in Loïc Blondiaux; Gérard Marcou; François Rangeon; Pierre Deyon; Albert Mabileau; Jacques Caillosse (eds.), *La Démocratie Locale. Représentation, Participation et Espace Public*. Paris: PUF, 63-78.
- Calame, Pierre; Talmant, André (1997), *L'État au Coeur. Le mécano de la gouvernance*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Carmo, Renato M. (org.) (2010), *Desigualdades Sociais 2010. Estudos e Indicadores*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Carter, Catriona; Pasquier, Romain (2010), "The Europeanization of Regions as 'Spaces for Politics': A Research Agenda", *Regional & Federal Studies*, 20 (3), 295-314.
- Casasse, Sabino (2003), "The Age of Administrative Reforms" in Jack Hayward; Anand A. Menon (orgs.), *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, 128-138.
- Castel, Robert; Haroche, Claudine (2001), *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*. Paris: Fayard.
- Cattan, Nadine ; Pumain, Denise ; Rozenblat, Céline ; Saint-Julien, Thérèse (1999), *Le Système des villes européennes*. Paris: Anthropos-Economica.
- Cefaï, Daniel (2001), *Cultures Politiques*. Paris: PUF.
- Chevallier, Jacques (2010), *La société du mépris de soi. De l'Urinoir de Duchamp aux suicidés de France Télécom*. Paris: Gallimard.
- Chevallier, Jacques (2006), *Histoire de la pensée politique*. Paris: Payot.

- Chevallier, Jacques (2004), "L'État Régulateur", *Revue française d'administration Publique*, 111, 473-482.
- Chevallier, Jacques (1978), "Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique" in Jacques Chevallier (org.), *Centre, Périphérie, Territoire*. Paris: PUF, 3-131.
- Cohen, Michael D.; March, James G.; Olsen, Johan O. (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), 1-25.
- Cole, Alistair (1999), "The service public under stress", *West European Politics*, 22(4), 166-184.
- Cole, Alistair (2013), "Les gouvernances territoriales en Grande-Bretagne" in Romain Pasquier; Vincent Simoulain; Julien Weisbein (orgs.), *La Gouvernance Territoriale - pratiques, discours et théories*. Paris : LGDJ, 97-117.
- Collins, Randall (1981), "On the Microfoundations of Macrosociology", *American Journal of Sociology*, 86(5), 984-1014.
- Cooke, Phil (1997), "Institutional reflexivity and the rise of the region state" in Gerges Benko; Ulf Strohmayer (eds.), *Space & Social Theory: Interpreting Modernity and Postmodernity*. London: Blackwell, 285-303.
- Corcuff, Philippe (2002), *La Société de verre: Por une éthique de la fragilité*. Paris: Armand Colin.
- Costa, Hermes A.; Dias, Hugo; Soeiro, José (2014), "As greves e a austeridade em Portugal: Olhares, expressões e recomposições", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 103, 173-202.
- Costa, Luís; Moreira, Rui (2006), *Não há Porto sem nó*. Porto: Ed. FUBU.
- Cowles, Maria G.; Caporasso, John A.; Risse-Kappen, Thomas (orgs.) (2001), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Cram, Laura (1997), *Policy Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*. New York: Routledge.
- Crevoisier, Olivier (1998), "Mondialisation et territorialisation de l'économie: les approches homogénéisante et particularisante" in Marc-Urbain Proulx (ed.), *Perspectives sur le développement local*. Paris: L'Harmattan, 23-47.
- Crouch, Colin (2012), *The Strange non-death of neoliberalism*. Cambridge: Polity press.
- Crouch, Colin; Streeck, Wolfgang (1996), "French: L'avenir du capitalisme diversifié" in Colin Crouch; Wolfgang Streeck (eds.), *Les capitalismes en Europe*. Paris: La Découverte, 11-25.
- Crozet, Yves; Musso, Pierre (orgs.) (2003), *Réseaux, Services et Territoires – horizon 2020*. La Tour d'aigues: Ed. de L'Aube/Datar.
- Crozier, Michel (1995), *La société bloquée*. Paris : Seuil.
- Culpepper, Pepper D.; Hall, Peter A.; Pallier, Bruno (eds.) (2006), *Changing France. The Politics that Markets Make*. New York: Palgrave MacMillan.
- Curto, Diogo Ramada (2017), "Violência e ciganos", *E - A Revista do Expresso*, 2342, 72-73.
- De Singly, François (2003), *Les uns avec les autres: Quand l'individualisme crée du lien*. Paris: ADAGP.

- Dehousse, Renaud (1996), "Intégration ou désintégration? Cinq thèses sur l'incidence de l'intégration européenne sur les structures étatiques". European University Institute (Robert Schuman Centre) Working Papers 96/4. San Domenico.
- Deleuze, Gilles (1990), *Pourparlers*. Paris : Les Éditions de Minuit.
- Deleuze, Gilles ; Parnet, Claire (1996), *Dialogues*. Paris: Éditions Flammarion.
- Demeestere, René; Padioleau, Jean G. (1992), "Les démarches stratégiques de planification des villes", *Annales de la Recherche Urbaine*, 51, 28-39.
- Deneault, Alain (2013), *Gouvernance – le management totalitaire*. Québec : Lux Éditeur.
- Devisme, Laurent (org.) (2009), *Nantes – petite et grande fabrique urbaine*. Marseille: Ed. Parenthèses.
- Dimaggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1991), *The New Institutionalism in Organization Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dimaggio, Paul J.; Powell, Walter W. (1983), "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields", *American Sociological Review*, 48 (2), 147–160.
- Dobry, Michel (1992), *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Donzelot, Jacques; Estèbe, Philippe (1994), *L'État Animateur. Essai sur la politique de la ville*. Paris: Ed. Esprit.
- Dubet, François (2007), *L'expérience sociologique*. Paris : Ed. La Découverte.
- Dubet, François (2002), *Le Déclin de L'Institution*. Paris: Seuil.
- Dubet, François (1994), *Sociologie de l'expérience*. Paris: Seuil.
- Dubet, François ; Martuccelli, Danilo (1998), *Dans quelle société vivons-nous?* Paris: Seuil.
- Dunsire, Andrew (1993), "Modes of governance" in Jan Kooiman (org.), *Modern Governance: new government – society interactions*. Londres: Sage, 21-34.
- Dupoirier, Elisabeth; Schager, Henry-David (1994), "L'identité régionale" in *L'Identité politique*, CURAPP/Puf, 330-344.
- Duran, Patrice (1999), *Penser l'Action Publique*. Paris: L.G.D.J.
- Duran, Patrice; Thoenig, Jean-Claude (1996), "L'État et la Gestion Publique Territoriale", *Revue Française de Science Politique*, 46 (4), 580-623.
- Durand, Jean-Pierre (2004), *La Chaîne Invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*. Paris: Éditions du Seuil.
- Durkheim, Émile (2002), *Lições de Sociologia*. Rio de Janeiro: Martins Fontes.
- Edou, Emmanuel (1993), "Les grands corps de l'Etat résisteront-ils à la décentralisation ?" in Guy Gilbert; Alain Delcamp (orgs.), *La Décentralisation dix ans après*. Paris: L.G.D.J, 25-30.
- Ehrenberg, Alain (2000), *La Fatigue d'Être Soi. Dépression et société*. Paris: Odile Jacob.

- Eichegreen, Barry (2016), “Confrontar o papão orçamental”, *Expresso*, 19 de Março de 2016, p. 30.
- Elias, Norbert (1997), *Envolvimento e Distanciamento. Estudos sobre sociologia do conhecimento*. Lisboa Publicações Dom Quixote.
- Elias, Norbert (1989), *O Processo Civilizacional. Vol. 1, 2*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Estanque, Elísio (2014), “Rebeliões de classe média? Precariedade e movimentos sociais em Portugal e no Brasil (2011 - 2013)”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 103, 53-80.
- Estanque, Elísio (2012), *A Classe Média. Ascensão e Declínio*. Lisboa: FFMS.
- Estanque, Elísio; Fonseca, Dora (2014), "Olas de Indignación y su Lógica Política: movimientos sociales y nuevas expresiones de radicalismo de clase media", *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación RASE*, 7(3), 587-607.
- Ewen, Shane; Hebbert, Michael (2007), “European cities in a networked world during the long 20th century”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 25, 3(6), 327-340.
- Faure, Alain (2001), “L’action publique locale entre territorialisation, territorialités et territoires. Pour une lecture politique des politiques locales” in Richard Balme; Alain Faure; Albert Mabileau (orgs.) *Les Nouvelles Politiques Locales*. Paris: L’Harmattan, 27-45.
- Faure, Alain; Leresche, Jean-Philippe; Muller, Pierre ; Nahrath, Stéphane (2007), *Action Publique et changements d’échelles : les nouvelles focales du politique*. Paris: L’Harmattan.
- Featherstone, Kevin (2003), “Introduction: In the name of ‘Europe’” in Kevin Featherstone; Claudio M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 3-26.
- Featherstone, Mike; Lash, Scott (1995), *Global Modernities*. London: Sage
- Ferrão, João (2013), “Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos” in Álvaro Ferreira; Augusto C. P. Silva; Glaucio J. Marafon; João Rua (orgs.), *Metropolização do Espaço - gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Editora Consequência, 257-283.
- Ferrão, João (2011), *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Ferrão, João (2002), “Portugal, três geografias em recombinação – espacialidades, mapas cognitivos e identidades territoriais”, *Lusotopie*, 2, 151-158.
- Ferrão, João (1987), “Indústria e Território: Breve história de uma união feliz”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 55-68.
- Ferrão, João; Mourato, João (2010), “A avaliação de políticas públicas como factor de aprendizagem, inovação e cidadania – o caso da política de ordenamento do território em Portugal”, *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 12(1), 9-28.
- Fine, Gary Alan (1991), “On the macrofoundations of microsociology”, *The Sociological Quarterly*, 32(2), 161–177.
- Fitoussi, Jean-Paul (2004), *La démocratie et le marché*. Paris: Éditions Grasset.

- Fligstein, Neil (2000), "The Process of Europeanisation", *Politique Européenne*, 1, 25-42.
- Floch, Jacques (1996), *L'agglomération nantaise. Récits d'acteurs*. La Tour-d'Aigues: Éd. de l'Aube.
- Flyvbjerg, Bent (1998), *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Chicago, London: The Chicago University Press.
- Fortuna, Carlos (2002), "Culturas urbanas e espaços públicos: Sobre as cidades e a emergência de um novo paradigma sociológico", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 123-148.
- Fortuna, Carlos (1997), "Introdução: sociologia, cultura urbana e globalização" in Carlos Fortuna (org.), *Cidade, Cultura e Globalização: ensaios de sociologia*. Oeiras: Celta, 1-28.
- Fortuna, Carlos (1993), *O Fio Da Meada: o algodão de Moçambique, Portugal e a economia-mundo (1860-1960)*. Porto: Afrontamento.
- Fortuna, Carlos (1991), "Nem Cila nem Caribdis: somos todos translocais", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32, 267-280.
- Fortuna, Carlos; Peixoto, Paulo (2002), "A recriação e reprodução de representações no processo de transformação das paisagens urbanas portuguesas" in Carlos Fortuna; Augusto S. Silva (orgs.), *Projecto e a Circunstância*. Porto: Afrontamento, 17 - 63.
- Francisco, Daniel (2009), "Territories Named Desire: From the Breadth of Concepts to the Containment of Experience", *RCCS Annual Review [Online]*, 1 | 2009, Online since 01 September 2009, connection on 04 August 2017. URL : <http://rccsar.revues.org/138> ; DOI : 10.4000/rccsar.138.
- Francisco, Daniel (2008), "Porque é tão difícil associar território e 'projecto' em Portugal?", *Travessias*, 6/7, 259-277.
- Francisco, Daniel (2007a), "When adaptation eludes transformation: the losing game of the Portuguese territories within the context of Europe", *Lusotopie*, XIV (2), 11-33.
- Francisco, Daniel (2007b), "Territórios chamados desejo: da largueza dos conceitos à contenção das experiências", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 77, 165-199.
- Francisco, Daniel (1998), "Regionalização: das coisas da lógica à lógica das coisas", *Oficina do CES* 120.
- Francisco, Daniel (1996), *La Régionalisation au Portugal, Projet et Paradoxes : le Cas de la Région Centre*. Tese de Mestrado em Estudos Políticos. Paris: Institut d'Études Politiques.
- Frappart, Virginie (2001), *La mise en mots de la ville contemporaine, représentations et images de nantes*. Tese de Doutoramento em Geografia. Université de Nantes.
- Freire, André (org.) (2015), *O Futuro da Representação Política Democrática*. Lisboa : Nova Vega.
- Friedberg, Ehrard (1993), *Le Pouvoir et la Règle*. Paris: Seuil.
- Fuller, Martin G.; Löw, Martina (2017), "Introduction: An invitation to spatial sociology", *Current Sociology*, 65(4), 469-491.

- Gama, António (1992), "Urbanização difusa e territorialidade local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 34, 161-172.
- Garat, Isabelle ; Pottier, Patrick ; Guineberteau, Thierry ; Jousseume, Valérie, Madoré, François (2005), *Nantes, de la belle endormie au nouvel Eden de l'Ouest*. Paris: Anthropos/Economica.
- Gaudin, Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Gaudin, Jean-Pierre (1995), "Politiques urbaines et négociations territoriales, quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques?", *Revue Française de Science Politique*, 45 (1), 31-56.
- Geiselberger, Heinrich (org.) (2017), *L'Âge de la Régression. Pourquoi nous vivons un tournant historique*. Paris: Éditions Premier Parallèle.
- Gellner, Ernest (1993), *Nações e Nacionalismo*. Lisboa : Gradiva.
- Genieys, William; Smith, Andy (2000), "Idées et intégration européenne. 'La grande transformation' du Midi rouge", *Politique Européenne*, 1(1), 43-62.
- Gervais-Lambony, Philippe (2001), *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*. Paris: PUF.
- Gettimis, Panos; Paraskevopoulos, Christos (2002), "Europeanisation of Regional Policy and Institution-Building in Greece: a Neglected Aspect of Policy Evaluation" in Lisa Bibby-Larsen; Fiona House (orgs.), *Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges. International Conference*. Aix-en-Provence: Centre Universitaire de Monteperrin.
- Giddens, Anthony (1992), *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta.
- Giddens, Anthony (1989), *A Constituição da Sociedade*. São Paulo : Martins Fontes.
- Giddens, Anthony (1985), "Time, Space and Regionalisation" in Derek Gregory; John Urry (orgs.), *Social Relations and Spatial Structures*. London: Macmillan, 265-295.
- Gilly, Jean-Pierre (1987), "Espaces Productifs Locaux, Politiques de Emprego e Transformação da Relação Salarial", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 115-123.
- Giraud, Olivier; Warin, Philippe (2008), "Introduction. Les politiques publiques: une pragmatique de la démocratie" in Olivier Giraud; Philippe Warin (eds.), *Politiques publiques et démocratie*. Paris: La Découverte, 7-31.
- Goldsmith, Michael J. (2003), "Variable geometry, multilevel governance: European integration and subnational government in the new millennium" in Kevin Featherstone; Claudio M. Radaelli (eds.), *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 112-134.
- Goldsmith, Michael J.; Klausen, Kurt K. (eds.) (1997), *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Goldsmith, Michael J.; Page, Edward C. (eds.) (2010), *Changing Government Relations in Europe. From localism to intergovernmentalism*. New York: Routledge.
- Grémion, Pierre (1977), *Le Pouvoir Périphérique: bureaucrates et notables dans le système Politique français*. Paris: Seuil.

- Grossman, Emiliano ; Saurugger, Sabine (2012), *Les groupes d'intérêt: action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin.
- Guichard, François (2000), *Articulation des territoires dans la Péninsule Ibérique : IVes Journées d'Études Nord du Portugal - Aquitaine (CENPA)*. Bordeaux : Presses Universitaires de Bordeaux.
- Guilly, Christophe (2014), *La France Périphérique*. Paris: Flammarion.
- Gurvitch, George (1979), *A Vocação Atual da Sociologia*. Vol. 1. Lisboa: Edições Cosmos.
- Habermas, Jürgen (1975), *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Haid, Christian G. (2017), "The Janus face of urban governance : State, informality and ambiguity in Berlin", *Current Sociology*, 65(2), 289-301.
- Halbert, Ludovic; Cicille, Patricia; Pumain, Denise; Rozenblat, Céline (2012), *Quelles métropoles en Europe ? Analyse comparée – synthèse*. Travaux en ligne, 11. Paris: Datar.
- Halbwachs, Maurice M. (1997 [1950]), *La mémoire collective*. Paris: Albin Michel.
- Hall, Peter; Taylor, Rosemary (2003), "As três versões do neo-institucionalismo", *Lua Nova*, 58, 193-223.
- Hall, Peter; Taylor, Rosemary (1997), "La science politique et les trois néo-institutionnalismes", *Revue Française de Science Politique*, 47 (3-4), 469-496.
- Harding, Alan (1993), "Gouvernance locale' et réaménagement urbain: pour un programme d'analyse comparative" in Sylvie Biarez; Jean-Yves Nevers (eds.), *Gouvernement Local et Politiques Urbaines. Actes du Colloque International, Grenoble 2-3 février*. Saint-Martin-d'Hères: Ed. CERAT, 475-494.
- Harvey, David (2005), *O Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola.
- Harvey, David (1992), "Social justice, postmodernism and the city", *International Journal of Urban and Regional Research*, 16, 588-601.
- Harvey, David (1990), *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Cambridge, Oxford: Blackwell Publishers.
- Harvey, David (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler - Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Hassenteufel, Patrick; Surel, Yves (2000), "Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet e outils d'analyse des politiques européennes", *Politique Européenne*, 1, 8-24.
- Healey, Patsy; Khakee, Abdul; Motte, Alain; Needham, Barrie (orgs.) (1997), *Making Strategic Spatial Plans. Innovations in Europe*. Londres: UCL.
- Heinelt, Hubert (2002), "Achieving sustainable and innovative policies through participatory governance in a multi-level context" in Hubert Heinelt; Panagiotis Getimis; Grigoris Kafkalas; Randal Smith; Erik Swyngedouw (orgs.), *Participatory Governance in Multi-level Context. Concepts and experience*. Opladen: Leske+Budrich, 17-32.
- Held, David (1996), *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

- Heller, Agnès (2000), *O Cotidiano e a História*. São Paulo: Paz e Terra.
- Hemerijck, Anton (2009), "The Institutional Legacy of the Crisis of Global Capitalism" in Anton Hemerijck; Ben Knapen; Ellen van Doorne (eds.), *After Shocks, economic crisis and institutional choice*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 13-52.
- Hermet, Guy (2005), "La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie? l'inlassable quête du pluralisme limité" in Guy Hermet; Ali Kazancigil; Jean-François Prud'homme (orgs.), *La gouvernance: un concept et ses applications*. Paris: Karthala, 17-47.
- Hix, Simon (1999), *The Political System of the European Union*. New York : Palgrave MacMillan.
- Hoffman, Reid; Casnocha, Ben (2012), *The Start-up of you*. New York: Crown Business.
- Hoffman, Stanley (1963), *In Search of France*. Boston: Harvard University Press.
- Hooghe, Liesbet; Marks, Gary (1996), *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham: Rowan and Littlefield Publishers.
- Hörett, Marcus (2001), "The European Commission's White Paper on Governance: A 'Tool-Kit' for closing the legitimacy gap of EU policymaking?" in Center for European Integration Studies of Bonn e Europe 2020 "Preparing Europe's Future. The contribution of the Commission's White Book on Governance" workshop. Bruxelles, Belgique 13 de novembro de 2001. Bonn: Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Zei Discussion Papers.
- Hunter, Floyd (1953), *Community Power Structure. A study of decision makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hureaux, Roland (2004), *Les Nouveaux Féodaux. Le contresens de la décentralisation*. Paris: Gallimard.
- Ianni, Octavio (1991), *Ensaio de Sociologia da Cultura*. Rio de Janeiro: Editora Civilização.
- Ingallina, Patrizia (2001), *Le Projet Urbain*. Paris: PUF.
- Inglehart, Ronald (1993), *La Transition Culturelle dans les Sociétés Industrielles Avancées*. Paris: Economica.
- Isoart, Paul (1997), "L'unité et l'indivisibilité de la République française, obstacles au séparatisme?" in Christian Bidégaray (ed.), *Europe occidentale, le mirage séparatiste*. Paris: Economica, 113-137.
- Jambes, Jean P. (2001), *Territoires apprenants. Esquisses pour le développement local du XXIe siècle*. Paris: L'Harmattan.
- Jefferey, Charlie (org.) (1997), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a third level in Europe?* Londres: Frank Cass.
- Jessop, Bob (2013), "L'imaginaire économique et l'économie politique des échelles" in Romain Pasquier; Vincent Simoulain; Julien Weisbein (orgs.), *La Gouvernance Territoriale – pratiques, discours et théories*. Paris: LGDJ, 69-96.
- Jessop, Bob (2004), "Multilevel Governance and Multilevel Metagovernance: 'Changes in the EU as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood - 'Multi-level governance and multi-level meta-governance'" in Ian Bache; Matthew Flinders (eds.), *Multi-Level Governance*. Oxford: OUP, 49-74.

- Jessop, Bob (2002), *The future of the capitalist state*. Cambridge: Blackwell publishing.
- Jessop, Bob (1998), "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development", *International Social Science Journal*, 50(155), 29-45.
- Jessop, Bob (1994), "Post-Fordism and the State" in Ash Amin (org.), *Post-Fordism. A Reader*. Oxford: Blackwell, 251-279.
- Jobert, Bruno (org.) (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L'Harmattan.
- Jobert, Bruno; Muller, Pierre (1987), *L'État en action – politiques publiques et corporatismes*. Paris: PUF.
- John, Peter (2001), *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.
- Jordan, David P. (1995), *Transforming Paris - the life and labors of Baron Haussman*. New York: Free Press.
- Josselin, Daphne (1995), "Économie politique internationale : de l'usage multiforme des réseaux de politique publique" in Patrick Le Galés; Mark Thatcher (eds.), *Les réseaux de politique publique: Débats autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 193-210.
- Jouve, Bernard (2007), "Le 'political rescaling' pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe" in Alain Faure; Jean-Philippe Leresche; Pierre Muller; Stéphane Nahrath (orgs.), *Action Publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 45-55.
- Jouve, Bernard (2005), "La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté", *Revue Française de Science Politique*, 55 (2), 317-337.
- Jouve, Bernard (1995), "Réseaux et communautés de politique publique en action" in Patrick Le Galés; Mark Thatcher (eds.), *Les Réseaux de Politique Publique. Débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 121-139.
- Jouve, Bernard; Lefèvre, Christian (1999), "De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe", *Revue Française de Science Politique*, 49 (6), 835-853.
- Jouve, Bernard ; Lefèvre, Christian (1996), "Dynamiques institutionnelles et culture politique territoriale: la cité métropolitaine de Bologne", *Revue Française de Sociologie*, 37(3), 369-396.
- Judt, Tony (2011), *Um Tratado sobre os Nossos Descontentamentos*. Lisboa: Edições 70.
- Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe*. Aldershot: Edward Elgar.
- Keating, Michael; Hooghe, Liesbet (1996), "By-passing the nation state? Regions and the EU policy process", in Jeremy Richardson (ed.), *European Union: Power and Policy-Making*. London: Routledge, 216-229.
- Keating, Michael; Pintarits, Sylvia (1998), "Europe and the Regions: past, present and future", *Comparative Social Research*, 17, 33-63.
- Kemp, Roger L. (2007), *Forms of Local Government: A Handbook on City, County and Regional Options*. London: McFarland and Co.

- Kerr, Clark (1983), *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Cambridge: Harvard University Press.
- Kholer-Koch, Beate (1999), "The Evolution and Transformation of European Governance" in Beate Kholer-Koch; Rainer Eising (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge, 14-35.
- Kholer-Koch, Beate (1998), "La renaissance de la dimension territoriale en Europe : entre illusion et réalité" in Emmanuel Négrier; Bernard Jouve (orgs.), *Que Gouvernent les Régions d'Europe ? Échanges politiques et mobilisations régionales*. Paris: L'Harmattan, 33-54.
- Kholer-Koch, Beate; Eising, Rainer (1999), *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres : Routledge.
- Kholer-Koch, Beate; Larat, Fabrice (2000), "La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation", *Politique Européenne*, 2, 87-106.
- Klausen, Kurt Klaudi; Goldsmith, Michael (orgs.) (1997), *European Integration and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kooiman, Jan (org.) (1993), *Modern Governance*. London: Sage.
- Kumar, Krishan (1991), *Utopianism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lacam, Jean-Patrice (1988), "Le Politicien Investisseur. Un modèle d'interprétation de la gestion des ressources politiques", *Revue Française de Science Politique*, 38(1), 23-47.
- Laclau, Ernesto (2000), "Identity and Hegemony: The Role of Universality in the Constitution of Political Logics" in Judith Butler, Ernesto Laclau, Slavoj Žižek (orgs.), *Contingency, Hegemony, Universality: Contemporary Dialogues on the Left*. London: Verso, 44-89.
- Lacour, Claude (1996), "La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation" in Bernard Pecqueur (org.), *Dynamiques Territoriales et Mutations Économiques*. Paris: L'Harmattan, 25-48.
- Lagroye, Jacques (1985), "La légitimation" in Madeleine Grawitz; Jean Leca (orgs.), *Traité de Science Politique*. Paris: PUF, 399-402.
- Lahire, Bernard (2016), *Pour la sociologie. Et pour en finir avec une prétendue "culture de l'excuse"*. Paris: La Découverte.
- Lascoumes, Pierre (1996), "L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique" in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (ed.), *La gouvernabilité*. Paris: PUF, 325-338.
- Lascoumes, Pierre; Le Bourhis, Jean-Pierre (1998), "Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures", *Politix*, 42, 37-66.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès, Patrick (orgs.) (2004), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Lash, Christopher (2000), *La Culture du Narcissisme - la vie américaine à un âge de déclin des espérances*. Paris: Climats.

- Latour, Bruno (1997), *Nous n'avons jamais été modernes – Essai d'anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte/Poche.
- Lavignotte Guérin, Élodie (1999), *Expertise et Politiques Européennes de Développement Local*. Paris: L'Harmattan.
- Le Bart, Christian; Lefebvre, Rémi (2005), *La Proximité en Politique – usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Le Galès, Patrick (2005), "Contrôle et surveillance. La restructuration de l'État en Grande-Bretagne" in Pierre Lascombes; Patrick Le Galès (orgs.), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 237-267.
- Le Galès, Patrick (2003), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès, Patrick (1998), "Régulation, gouvernance et territoire" in Jacques Commaille; Bruno Jobert (eds.), *Les Métamorphoses de la Régulation Politique*. Paris: L.G.D.J., 203-240.
- Le Galès, Patrick; Balme, Richard (1997), "Stars and Black Holes, French Regions and Cities in the European Galaxy" in Michael J. Goldsmith; Kurt K. Klausen (eds.) *European Integrational and Local Government*. Cheltenham: Edward Elgar, 146-171.
- Le Galès, Patrick; Thatcher, Mark (orgs.) (1995), *Les Réseaux de Politique Publique – débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan.
- Leca, Jean (1997), "Le gouvernement en Europe, un gouvernement européen?", *Politiques et management public*, 15(1), 21-31.
- Leca, Jean (1996), "La démocratie à l'épreuve des pluralismes", *Revue française de science politique*, 46(2), 225-279.
- Leca, Jean (1994), "L'Etat creux" in *La France Au-Delà du Siècle*. Paris: L'Aube, 91-103.
- Lefèvre, Christian (2005), "Faire des métropoles des territoires démocratiques", *Pouvoirs Locaux*, 65, 81-84.
- Lefebvre, Henri (2009), *State, Space, World Selected Essays*. Minnesota: Minnesota University Press.
- Lefebvre, Rémi (2001), "Rhétorique de la proximité et 'crise de la représentation", *Les Nouvelles Politiques locales – Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, 35, 111-132.
- Legendre, Pierre (2001), *De la Société comme Texte. Linéaments d'une Anthropologie Dogmatique*. Paris: Fayard.
- Leresche, Jean-Philippe (org.) (2001), *Gouvernance Locale, Coopération et Légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*. Paris: Pedone.
- Lindberg, Leon N.; Scheingold, Stuart A. (1974), "Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community", *International Relations*, 50, 111-116.
- Lindblom, Charles E. (1968), *The Policy Making Process*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Lindblom, Charles E., (1959), "The science of muddling through", *Public Administration Review*, XIX, 79-88.

- Lockner, Allyn O. (2013), *Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies*. Bloomington: Universe.
- Logan, John; Molotch, Harvey (1987), *Urban Fortunes. The political Economy of Space*. Berkeley: University of California Press.
- Lorrain, Dominique (2005), "Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique?" in Pierre Lascombes; Patrick Le Galès (orgs.), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 163-195.
- Lorrain, Dominique (2000), "Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche", *Pôle Sud*, 13, 27-40.
- Lorrain, Dominique (1995), "Introduction - l'extension du marché" in Dominique Lorrain; Gerry Stoker (orgs.), *La Privatisation des Services Urbains en Europe*. Paris: La Découverte, 9-30.
- Loschak, Daniele (1978), "Espace et contrôle social" in Jacques Chevallier (org.), *Centre, périphérie, territoire*. Paris: Presses universitaires de France, 151-203.
- Loughlin, John (2009), "The 'Hybrid' State: reconfiguring territorial governance in Western Europe", *Perspectives on European Politics and Society*, 10(1), 51-68.
- Loughlin, John (org.) (2001), *Subnational Democracy in European Union – challenges and opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, John; European Union; Committee of the Regions (1999), *Regional and local democracy in the European Union*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Lourau, René (1978), *L'état-inconscient*. Paris: Editions de Minuit.
- Lourenço, Eduardo (2009), *Esquerda na encruzilhada ou fora da história ? - Ensaio políticos*. Lisboa: Gradiva.
- Luhmann, Niklas (1999), *Politique et Complexité*. Paris: Cerf.
- Liotard, Jean-François (1989), *A Condição Pós-Moderna*. Lisboa: Gradiva.
- Mabileau, Albert (1997), "Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation", *Revue Française de Science Politique*, 47(3-4), 340-376.
- Mabileau, Albert (1995), "De la monarchie municipale à la française", *Pouvoirs*, 73, 7-17.
- Mabileau, Albert (1994), *Le système local en France*. Paris: Montchrestien.
- Machado, Fernando L.; Almeida, Ana N.; Firmino da Costa, António (orgs.) (2016), *Sociologia e Sociedade. Estudos de homenagem a João Ferreira de Almeida*. Lisboa: Editora Mundos Sociais.
- Magalhães, Joaquim R.; Coelho, Maria H. C. (1986), *O Poder Concelhio, das Origens às Cortes Constituintes*. Coimbra: C.E.F.A.
- Majone, Giandomenico (1994), "The rise of the regulatory state in Europe", *West European Politics*, 17 (1), 77-101.
- March, James G.; Olson, Johan P. (1989), *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

- March, James G.; Olson, Johan P. (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Marchand-Tonel, Xavier; Simoulin, Vincent (2004), "Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées: gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil?", *Politique européenne*, 12(1), 22-41.
- Marcou, Gérard (1997), "Introduction" in Gérard Marcou; François Rangeon; Jean-Louis Thiébault (1997), *La Coopération Contractuelle et le Gouvernement des Villes*. Paris: L'Harmattan, 7-41.
- Marcou, Gérard; Rangeon, François; Thiébault, Jean-Louis (1997), *La Coopération Contractuelle et le Gouvernement des Villes*. Paris: L'Harmattan.
- Marks, Gerry; Scharpf, Fritz W.; Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (1996), *Governance in the European Union*. London : Sage.
- Marlot, Grégoire (2003), "Économie et Société à l'Aube du Xxi Siècle" in Yves Crozet; Pierre Musso (orgs.), *Réseaux, Services et Territoires – horizon 2020*. La Tour d'aigues: Ed. de L'Aube/Datar, 15-57.
- Massardier, Gilles (2003), *Politiques et Action Publiques*. Paris: Armand Colin.
- Mathiot, Pierre (1998), "Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux. L'exemple de l'Objectif 3 du Fonds Social Européen", *Politix*, 43, 79-91.
- Mattoso, José (2015), *Identificação de um país – ensaio sobre as origens de Portugal, 1096-1325*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Mayntz, Renate (1993), "Government failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm" in Jan Kooiman (org.), *Modern Governance: new government – society interactions*. Londres: Sage, 9-20.
- Medeiros, Fernando (1988), "Um sistema social de espaços múltiplos – a autonomia do local na sociedade portuguesa", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 143-162.
- Mendes, José Manuel Oliveira (2003), *Vozes, Identidades e Processos Políticos nos Açores (1974-1996)*. Porto: Afrontamento.
- Mény, Yves (1994), "L'indispensable mutation des politiques territoriales" in *La France au-delà du Siècle*. Paris: L'Aube, 137-144.
- Mény, Yves (1992), "La république des fiefs", *Pouvoirs*, 60, 17-24.
- Mény, Yves; Wright, Vincent (eds.) (1986), *The Politics of Steel: Western Europe and the Steel Industry in the Crisis Years (1974-1984)*. Florence: European University Institute/Badia Fiesolana.
- Mérieux, Olivier (2005), "Introduction – Le débordement territorial des politiques sectorielles" in Alain Faure; Anne-Cécille Douillet (orgs.), *L'Action Publique et la Question Territoriale*. Grenoble: PUG, 27-32.
- Merkel, Wolfgang (2014), "Is capitalism compatible with democracy?" *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft - Comparative Governance and Politics*, 8(2), 109-128.

- Mónica, Maria Filomena (2000), *Visitas ao Poder*. Lisboa: Quetzal Editores
- Monteiro, Nuno G. (1995), "Os poderes locais no Antigo Regime" in César de Oliveira (org.) *História dos Municípios e do Poder Local. Dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 17-175.
- Morais, Paulo (2003), "O ultimatum interno", *Jornal de Notícias*, 11/02/2003.
- Moravcsik, Andrew (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moreau Defarges, Philippe (2001), "Gouvernance: Une mutation du pouvoir?", *Le Débat*, 115(3), 165-172.
- Moreira, Rui (2006), *Não Há Porto Sem Nó*. Vila Nova de Gaia: Fubu Editores.
- Morin, Edgar (1984), *Sociologie*. Paris: Fayard.
- Moura, António; Carvalho, Artur; Magno, Carlos; Silva, Germano; Fillol, Joana; Fiel, Jorge; Morgado, Jorge (2007), *A História do Metro do Porto*, Porto: Edição da Metro do Porto, S.A.
- Mourato, João M. (2009), "O território e a (ir)racionalidade da decisão", *Finisterra*, XLIV(88), 145-164.
- Mozzicafreddo, Juan; Guerra, Isabel; Fernandes, Margarida A.; Quintela, João G. P. (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*. Lisboa: Escher.
- Muller, Pierre (2005), "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue Française de Science Politique*, 55(1), 155-187.
- Muller, Pierre (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique", *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 189-208.
- Muller, Pierre (1995), "Un espace européen de politiques publiques" in Yves Mény; Pierre Muller; Jean-Louis Quermonne (orgs.), *Politiques publiques en Europe*. Paris: LHarmattan, 11-24.
- Nahrath, Stéphane (1999), "The Power of Ideas in Policy Research: a Critical Assessment" in Dietmar Braun; Andreas Busch (eds.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 41-60.
- Nay, Olivier (2003), "La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire" in Jacques Lagoroye (org.), *La Politisation*. Paris: Belin, 199-219.
- Négrier, Emmanuel (2007), "L'Échelle Métropolitaine pour repenser la politique" in Alain Faure; Jean-Philippe Leresche; Pierre Muller; Stéphane Nahrath (orgs.), *Action Publique et Changement d'Échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan, 29-44.
- Négrier, Emmanuel (1995), "Intégration européenne et échanges politiques territorialisés", *Pôle Sud*, 3, 38-54.
- Négrier, Emmanuel; Jouve, Bernard (orgs.) (1998), *Que Gouvernent les Régions d'Europe? Échanges Politiques et Mobilisations Régionales*. Paris: L'Harmattan.

- Novarina, Gilles (1997), "Les réseaux de politique urbaine. Concurrences et coopérations entre acteurs" in François Godard (org.), *Le Gouvernement des Villes. Territoire et pouvoir*. Paris: Descartes & Cie, 213-254.
- Nugent, Neil (2002), *The Government and Politics of the European Union*. London: Macmillan.
- Offe, Claus (1986), *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Oliveira, Custódio (2007), *Metro do Porto – os passos do maior investimento do século XX na Área Metropolitana do Porto*. Porto: Afrontamento.
- Oliveira, Luís Valente (1996), *Regionalização*. Porto: Asa.
- Orren, Karen; Skowronek, Stephen (1993), "Order and time in institutional study" in James Farr; John S. Dryzek; Stephen T. Leonard (eds.), *Political science in history: Research programs and political traditions*. Cambridge: Cambridge University Press, 297-317.
- Padioleau, Jean-Gustave; Demesteere, René (1992), "Les Démarches Stratégiques de Planification des Villes, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 51, 29-40.
- Palard, Jacques (1993), "L'aménagement du territoire à l'épreuve de la décentralisation et de l'intégration européenne", *Annuaire des collectivités locales*, 13(1), 33-39.
- Papadopoulos, Ioannis (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Paradeise, Catherine (2003), "La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique", in De Terssac, Gilbert (org.), *La Théorie de la Régulation Sociale de Jean-Daniel Reynaud – débats et prolongements*. Paris: La Découverte, 41-49.
- Pasquier, Romain; Pinson, Gilles (2004) "Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie", *Politique Européenne*, 12(1), 42-65.
- Pecqueur, Bernard (2000), *Le Développement Local*. Paris: Syros.
- Pellegrino, Pierre; Faria, C. ; Neves, J. ; Santos, P. ; Silvano, M. (eds.) (1986), *Espace et Développement. Développement spatial et identités régionales au Portugal: espaces en interaction, transformations régionales et structures locales*. Genève: CRAAL-UNESCO.
- Pickvance, Chris; Préteceille, Edmond (orgs.) (1995), *State Restructuring and Local Power*. London: Pinter.
- Pierre, Jon (2012), "Governance and Institutional Flexibility" in David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 187-200.
- Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2005), *Governing Complex Societies. Trajectories and Scenarios*. New York: Palgrave MacMillan.
- Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94(2), 251-67.
- Piketty, Thomas (2013), *Le Capital au XXI siècle*. Paris: Seuil.
- Pinho, Paulo; Vilares, Manuel (2009), *A Avaliação das Grandes Obras Públicas – o caso do Metro do Porto*. Porto: FEUP Edições.

- Pinson, Gilles (2010), "La gouvernance des villes françaises – du schéma centre-périphérie aux régimes urbains", *Pôle Sud*, 32, 73-92.
- Pinson, Gilles (2005), "Le projet urbain comme instrument d'action publique" in Pierre Lascoumes; Patrick Le Galès (orgs.), *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 199-233.
- Pinson, Gilles (2002), "Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques" in Joseph Fontaine; Patrick Hassenteufel (orgs.), *To Change or not to Change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 233-254.
- Pinson, Gilles; Vion, Antoine (2000), "L'internationalisation des villes comme objet d'expertise", *Pôle Sud*, 13, 85-102.
- Piore, Michael J.; Sabel, Charles F. (1984), *The Second Industrial Divide*. New York: Basic Books.
- Poggi, Gianfranco (1996), "La nature changeante de l'État. L'État et quelques aspects de son histoire" in Vincent Wright; Sabino Cassese (orgs.), *La Récomposition de l'État en Europe*. Paris: La Découverte, 19-35.
- Polanyi, Karl (2012 [1944]), *A Grande Transformação. As origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa: Edições 70.
- Pongy, Mireille (1997), "Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique" in Guy Saez; Jean-Philippe Leresche; Michel Bassand (orgs.), *Gouvernance Métropolitaine et Transfrontalière. Action publique territoriale*. Paris: L'Harmattan, 107-131.
- Portas, Nuno (1998), "Sobre alguns problemas da descentralização", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 61-78.
- Proulx, Marc-Urbain (1998), "Le rôle des territoires dans la régulation de l'économie-monde" in Marc-Urbain Proulx (org.), *Territoires et Développement Économique*. Paris: L'Harmattan, 107-125.
- Przeworski, Adam (2010), *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993), *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Queirós, Eça de (1980), *Últimas Páginas – Manuscritos Inéditos*. Porto: Lello & Irmão Editores.
- Quermonne, Jean-Louis (1963), "Vers un régionalisme "fonctionnel"?", *RFSP*, XIII(4), 849-876.
- Radaelli, Claudio M. (2003), "The Europeanization of Public Policy" in Kevin Featherstone; Claudio M. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, 27-55.
- Radaelli, Claudio M. (2001), "The domestic impact of European Union public policy: notes on concepts, methods, and the challenge of empirical research", *Politique Européenne*, 5 (3), 107-142.
- Radaelli, Claudio M. (2000), "Policy Transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a Source of Legitimacy", *Governance*, 13(1), 25-43.
- Rancière, Jacques (1990), *Chronique des temps consensuels*. Paris: Seuil.

- Rangeon, François (2005), "Peut-on parler d'un intérêt general local?" in Christian Le Bart; Rémi Lefebvre (orgs.), *La Proximité en Politique – usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 45-65.
- Régent, Jean-Joseph (1999), *Démocratie à la nantaise. Chronique d'une nouvelle expression de la société civile*. Paris: L'Harmattan.
- Reis, José (2007), *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Almedina.
- Reis, José (2006), "Uma epistemologia do território" in *Ensaio de Homenagem a António Simões Lopes*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 353-366.
- Reis, José (2005), "Uma epistemologia do território", *Estudos - Sociedade e Agricultura*, 13 (1), 51-74.
- Reis, José (2004), "Estado, Mercado e Comunidade", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 70, 81-100.
- Reis, José (1998), "O que é o território?", *Expresso*, Fevereiro de 1998.
- Reis, José (1995), "Estado, Instituições e Economia: a despesa pública em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 44, 25-58.
- Reis, José (1993), "Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica" in Boaventura de Sousa Santos (org.) *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Edições Afrontamento, 135-161.
- Reis, José (1992), *Os Espaços da Indústria. A Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Reis, José (1990), "Os lugares e os contextos", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 45-73.
- Reis, José (1987), "Os Espaços da Industrialização: Notas sobre a regulação macroeconómica e o nível local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 13-31.
- Reis, José; Négrier, Emmanuel (1998), "Territoires et régionalisation: le cas du Portugal" in Emmanuel Négrier; Bernard Jouve (eds.), *Que Gouvernement les Régions en Europe?* Paris: L'Harmattan.
- Renard, Jean (1989), *Géopolitique des Pays de la Loire – a la recherche d'une région perdue et retrouvée*. Saint-Sébastien: ALC – Crocus.
- Repetti, Danielle (1991), "Images sociales d'une ville", *Cahiers Nantais*, 125-158.
- Reynié, Dominique (2003), "La crise démocratique de l'obéissance" in Pascal Perrineau (org.), *Le Désenchantement Démocratique*. Paris: Éditions de l'Aube, 37-66.
- Rhodes, Rod A. W. (1996), *Understanding Governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Ricoeur, Paul (1990), *Soi-même comme un autre*. Paris: Seuil.
- Rio Fernandes, José A. (2003), "A cidade, os municípios e as políticas: o caso do Grande Porto", *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, 13, 227-251.
- Risse, Thomas (2010), *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*. New York: Cornell University Press.

- Risse, Thomas (2001), "A European identity? Europeanization and the evolution of nation-state's identity" in Thomas Risse; Maria G. Cowles; James Caporasso (eds.), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press, 198-215.
- Risse, Thomas; Cowles, Maria G.; Caporasso, James (2001), "Europeanization and domestic change: Introduction" in Thomas Risse; Maria G. Cowles; James Caporasso (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, London: Cornell University Press, 1-20.
- Rist, Gilbert (2001), *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presses de Science Po.
- Robertson, Roland (1990), "Mapping the global condition: globalization as the central concept", *Theory, Culture & Society*, 7(2), 15-30.
- Rocha, J. A. Oliveira (1989), "Governo local e cultura política: o caso da Póvoa do Lanhoso", *Sociedade e Território*, 9, 108-112.
- Rodrigues, Walter (2010), *Cidade em Transição. Nobilitação Urbana, Estilos de Vida e Reurbanização em Lisboa*. Oeiras: Celta.
- Rokkan, Stein; Urwin, Derek W. (orgs.) (1983), *Economy, Territory, Identity: Politics of West European Peripheries*. London: Sage Publications.
- Rondin, Jacques (1985), *Le sacre des notables*. Paris: Fayard.
- Rosamond, Ben (2000), *Theories of European Integration*. New York: St. Martin's Press.
- Rosanvallon, Pierre (2004), *Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*. Paris: Éd. Le Seuil.
- Rosanvallon, Pierre; Pech, Thierry (2006), "Introduction". In Pierre Rosanvallon, Thierry Pech, Éric Maurin, Pierre Veltz (orgs.), *La république des idées. La nouvelle critique sociale*. Paris: Éd. Le Seuil, 7-18.
- Rouban, Luc (1999), "Introduction - Citizens and the new governance" in Luc Rouban (org.), *Citizens and the New Governance. Beyond new public management*. Ohmsha: IOS Press, 1-5.
- Ruggie, John G. (1998), *Constructing the World Polity: Essays in International Institutionalization*. London: Routledge.
- Ruivo, Fernando; Francisco, Daniel; Gomes, Catarina (2011), *O Poder Local Português e a Construção Europeia – o Estado Labiríntico revisitado*. Coimbra: Almedina.
- Ruivo, Fernando ; Francisco, Daniel (2005), "Entre centre et périphéries: pour une esquisse des pouvoirs locaux au Portugal", *Pôle Sud*, 22, 115-125.
- Ruivo, Fernando (2000a), *O Estado Labiríntico. O poder relacional entre poderes local e central em Portugal*. Porto: Afrontamento.
- Ruivo, Fernando (2000b), *Poder Local e Exclusão Social*. Coimbra: Quarteto.
- Ruivo, Fernando (1995), "Local e Política em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 30, 75-95.

- Ruivo, Fernando (1993), "Estado e poder relacional: a intervenção informal dos poderes locais em Portugal" in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um Retrato Singular*. Porto: Afrontamento, 407-440.
- Ruivo, Fernando; Francisco, Daniel (1999), "O poder local entre centro e periferias", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52/53, 281-306.
- Ruivo, Fernando; Veneza, Ana (1988), "Questões Pelo Poder Local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 7-20.
- Sá, Márcio (2015), "Construtivismo bourdieusiano como linguagem: uma interpretação pragmática", *Configurações*, 16, 115-128.
- Saez, Guy (1997), "Les politiques publiques comme systèmes de coopération. Une lecture de l'approche conventionnaliste à travers H.S. Becker (et quelques autres...)" in Jean-Pierre Gaudin; Gilles Novarina (orgs.), *Politiques publiques et Négociation, Multipolarités, flexibilités, hiérarchies. Quelques courants contemporains de recherche*. Paris: CNRS Éditions, 19-43.
- Saint-Martin, Denis (2005), "La Gouvernance comme conception de l'Etat de la 'troisième voie' dans les pays anglo-saxons" in Guy Hermet; Ali Kazangicil (orgs.), *La Gouvernance, un Concept et ses Applications*. Paris: Éditions Karthala, 83-96.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2005), "A crítica da governação liberal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, 7-44.
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), "Bloqueio em Movimento", *Visão*, 531, 38-42.
- Santos, Boaventura de Sousa (2001), *A Cor do Tempo Quando Foge. Crônicas 1985-2000*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), *A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1996), "A queda do Angelus Novus: para além da equação moderna entre raízes e opções", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 45, 5-34.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993), *Portugal: Um Retrato Singular*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1983), "Os Conflitos Urbanos no Recife: o caso do 'Skylab'", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 11, 9-59.
- Sassen, Saskia (2009), *La Globalisation. Une Sociologie*. Paris: Gallimard.
- Sassen, Saskia (1996), *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Columbia University Press.
- Scharpf, Fritz W. (2000), *Gouverner l'Europe*. Paris: Presses des Sciences PO.
- Scharpf, Fritz W. (1994), "Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 1, 219-242.

- Schmitter, Philippe C. (1995), "Grupes d'Intérêts et Consolidation Démocratique en Europe Méridional", *Pôle Sud*, 3, 5-37.
- Schmutz, Jacob (1999), "Présentation" in Niklas Luhmann (org.), *Politique et Complexité – les contributions de la théorie générale des systèmes*. Paris: Les éditions du Cerf, 7-31.
- Schnapper, Dominique (1994a), "Le local ne remplace pas la citoyenneté" in *La France au-delà du Siècle*. Paris: L'Aube, 177-185.
- Schnapper, Dominique (1994b), *La Communauté des Citoyens. Sur l'idée moderne de nation*. Paris: Gallimard.
- Sckopol, Theda (1993), *Estados e Revoluções Sociais*. Lisboa: Editorial Presença.
- Scott, Allen J. (1988), "Flexible Production Systems and Regional Development: the rise of new industrial spaces in North America and Western Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 12/2, 171-186.
- Serrão, Joaquim Veríssimo (1984), *História de Portugal: a instauração do liberalismo, 1807-1832*. Lisboa: Verbo.
- Serres, Michel (1972), *Hermès II, l'Interférence*. Paris: Éditions de Minuit.
- Shah, Anwar (2006), *Local Governance in Developing Countries. Public Sector Governance and Accountability*. Washington, DC: World Bank.
- Shills, Edward (1992), *Centro e Periferia*. Lisboa: Difel.
- Siegfried, André (1964), *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*. Bruxelles: Éditions de L'Université de Bruxelles.
- Silva, Filipe Carreira da (org.) (2013), *Os Portugueses e o Estado-Providência. Uma perspetiva comparada*. Lisboa: ICS.
- Simmel, Georg (2003), *Le Conflit*. Belval: Editions Circé.
- Simondon, Gilbert (2012), *Du mode d'existence des objets techniques*. Paris: Aubier.
- Sklair, Leslie (2000), "The transnational capitalist class and the discourse of globalisation", *Cambridge Review of International Affairs*, 14(1), 67-85.
- Sklair, Leslie (1994), *Capitalism and Development*. London, New York: Routledge.
- Sloterdijk, Peter (2015), *Ma France*. Paris: Ed. Libella-Maren Sell.
- Sloterdijk, Peter (2011), *Crítica da Razão Cínica*. Lisboa: Relógio d'Água.
- Sloterdijk, Peter (2008), *Palácio de Cristal*. Lisboa: Gradiva.
- Smith, Adam (2009), *The Theory of Moral Sentiments*. New York: Penguin Books.
- Smith, Andy (2008), "A la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale", *Revue Française de Science Politique*, 58(6), 1019-1027.
- Smith, Andy (2000), "Institutions et Intégration Européenne. Une méthode de recherche pour un objet problématisé" in CURAPP (org.), *Les Méthodes au Concret. Démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*. Paris: PUF, 229-252.

- Smith, Andy (1995), *L'intégration communautaire face au territoire. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*. Thèse de doctorat en Science Politique. Université Pierre Mendès France, Institut d'Études Politiques.
- Smith, Andy; Genieys, William (2000), "Idées et intégration européenne: 'la grande transformation' du midi viticole", *Politique européenne*, 1, 43-62.
- Smith, Andy; Sorbets, Claude (orgs.) (2003), *Le Leadership Politique et le Territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: PUR.
- Smith, Anthony D. (1979), *Nationalism in the Twentieth Century*. Oxford: Martin Robertson.
- Soysal, Yasemin (1994), *Limits of Citizenship*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stoker, Gerry (org.) (1999), *The New Management of British Local Governance*. Basingstoke: Macmillan.
- Stoker, Gerry (1998), "Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance", *Revue internationale des sciences sociales*, 155, 19-29.
- Stone, Clarence S. (1993), "Urban regimes and the capacity to govern: a political economy approach", *Journal of Urban Affairs*, 15, 1-28.
- Stone, Clarence S. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*. Lawrence: Kansas University Press.
- Storper, Michael; Salais, Robert (1997), *Worlds of Production. The Action Frameworks of the Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Strange, Susan (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang; Schmitter, Phillippe C. (orgs.) (1985), *Private Interest Government: beyond market and state*. London: Sage.
- Supiot, Alain (2015), *La Gouvernance par les nombres – cours au Collège de France (2012-2014)*. Nantes: Institut d'Études Avancées de Nantes et Fayard.
- Thévenot, Laurent (ed.) (1986), *Conventions économiques*. Paris: Presses Unitaires de France & Centre d'Études de l'Emploi.
- Thibaud, Paul (1993), "Et si l'État venait à manquer ..." in Guy Gilbert; Alain Delcamp (orgs.), *La Décentralisation dix ans après*. Paris: L.G.D.J, 41-48.
- Thuderoz, Christian (2000), *Négociations. Essai de Sociologie sur le lien social*. Paris: Presses universitaires de France.
- Tilly, Charles (2005), *Identities, Boundaries and Social Ties*. London, New York: Routledge.
- Tilly, Charles; Goodin, Robert E. (2006), "It depends" in Charles Tilly; Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 3-32.
- Timsit, Gérard (2004), "La regulation. La notion et le phénomène", *Revue Française d'Administration Publique*, 109, 5-12.

- Tömmel, Ingeborg (1998), "Transformation of governance: The European commission's strategy for creating a 'Europe of the Regions'", *Regional and Federal Studies*, 8(2), 52-80.
- Torga, Miguel (2002 [1950]), *Portugal*. Lisboa: Dom Quixote.
- Touraine, Alain (1995), "La formation du sujet" in François Dubet; Michel Wieviorka (orgs.), *Penser le sujet. Autour d'Alain Touraine*. Paris: Fayard.
- Touraine, Alain (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?* Paris: Fayard.
- Touraine, Alain (1992), *Critique de la Modernité*. Paris: Librairie Arthème Fayard
- Touraine, Alain (1984), *Le retour de l'acteur. Essai de sociologie*. Paris: Fayard.
- Touraine, Alain (1974), *Pour La Sociologie*. Paris: Seuil.
- Touraine, Alain (1970), *A Sociedade Pós-Industrial*. Lisboa: Morais.
- Vanier, Martin (2015), *Demain les territoires – Capitalisme réticulaire et espace politique*. Paris: Hermann Éditeurs.
- Veltz, Pierre (2017), *La Société Hyper-industrielle – le nouveau capitalisme productif*. Paris : Seuil.
- Veltz, Pierre (2012), *Paris, France, monde: repenser l'économie par le territoire*. La tour d'Aigues: Ed. de l'Aube
- Veltz, Pierre (2002), *Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation*. La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube.
- Veltz, Pierre (2000), *Le nouveau monde industriel*. Paris: Gallimard.
- Wallace, William (1990), "Introduction: the Dynamics of European Integration" in William Wallace (org.), *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter for the Royal Institute of International Affairs, 1-24.
- Wallerstein, Immanuel (1979), *The Capitalist World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1974), *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.
- Waters, Malcolm (1995), *Globalization*. London, New York: Routledge.
- Weber, Max (1978), *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.
- Wieviorka, Michel (2008), *Neuf leçons de sociologie*. Paris: Robert Laffont.
- Williamson, Oliver (1996), *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Worms, Jean-Pierre (1966), "Le Préfet et ses Notables", *Sociologie du Travail*, 8(3), 249-277.
- Wright Mills, Charles (1981), *A Imaginação Sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Žižek, Slavoj (2009), *First as Tragedy then as Farse*. London: Verso Books.