

# ARQUEOLOGIA DE UMA DESCENTRALIZAÇÃO “RECENTRALIZADORA”: ÚLTIMAS NOTAS SUBVERSIVAS SOBRE A REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL PORTUGUESA

ARCHEOLOGY OF A “RECENTRALIZER” DECENTRALIZATION: LATEST SUBVERSIVE NOTES ON THE REFORM OF THE PORTUGUESE LOCAL ADMINISTRATION

Luís MENDES<sup>1</sup>

## RESUMO

Neste último ensaio sobre o carácter neoliberal da nova reforma do poder local português de 2012, impõe-se uma análise comparativa com as Leis 10/2003 e 11/2003, que constituem, nos últimos dez anos em Portugal, o último pacote legislativo significativo relativo à reforma da administração do território. Partindo da sistematização de ideias já discutidas anteriormente em torno da nova reforma do território e das expectativas de criação e gestão de Comunidades Intermunicipais, vamos procurar demonstrar, como denuncia o título, de que forma o processo de “descentralização” pressuposto neste modelo de reforma territorial é uma fraude e tende a centralizar mais do que a descentralizar. O ponto de partida é de que não se evidencia, na prática, apenas uma transferência de competências políticas do poder central para o poder local, mas sobretudo de deveres e encargos. Trata-se sim de uma desconcentração centralizadora, pois na hora da verdade, são muito mais fortes os fatores centrípetos do que os centrífugos. A questão de partida que nos guiará será: como se pode recentralizar por via de uma potencial descentralização, ao serviço do governo neoliberal do território?

**Palavras-chave:** Reforma administrativa; poder local; neoliberalismo; descentralização; Portugal

## ABSTRACT

In this last essay on the neoliberal nature of the new Portuguese local government reform of 2012, we develop a comparative analysis with Laws 10/2003 and 11/2003, which constitute, in the last ten years in Portugal, the last major legislative package related to the reform of the administration of the territory, preceding the current reform of the administrative map of the country. Starting from the systematization of ideas discussed in previous articles about the new territorial reform and the expectations of creation and management of Intermunicipal Communities, we will try to demonstrate, as the title denounces how the process of “decentralization” presupposed in this model of territorial reform is a fraud and tends to centralize rather than decentralize. The starting point is that in practice there is no evidence of a transfer of political powers from the central power to the local authorities, but above all from duties and responsibilities. It is a centralized deconcentration, because in the moment of truth, the centripetal factors are much stronger than the centrifugal ones. The starting point that will guide us will be: how can we recentralize through a potential decentralization, at the service of the neoliberal government of the territory?

**Keywords:** Administrative reform; local government; neoliberalism; decentralization; Portugal

## 1. INTRODUÇÃO A UMA ARQUEOLOGIA DA DESCENTRALIZAÇÃO “RECENTRALIZADORA”: ANÁLISE COMPARATIVA COM AS LEIS 10/2003 E 11/2003

Este constitui o último ensaio de uma série de quatro publicados ao longo dos últimos dois anos na Revista *Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais*<sup>2</sup>, versando precisamente sobre a mais

---

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

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

recente Reforma da Administração do Poder Local Português. Uma das conclusões que retirámos da discussão lançada evidencia a apropriação e difusão de um discurso em torno da noção de valorização do poder local quando se considera prioritário reformar a administração local autárquica, de modo a reforçar a descentralização e a proximidade com os cidadãos, ao abrigo de uma ideia de sustentabilidade e de coesão nacional, visando um novo modelo de gestão e de suporte da missão dos entes públicos envolvidos, com vista ao desenvolvimento do País. Todavia, em verdade, reduz-se a ideia do localismo e da autonomia a uma reestruturação do tecido empresarial local, como eixo estruturante desta reforma. Nesta questão residem os perigos de apropriação do discurso da democracia participativa e da descentralização por propostas e forças de poder que não implicam muito mais que a sua redução ao paradigma da mercantilização do serviço público e de descentralização recentralizadora, ao serviço dos interesses de uma ofensiva neoliberal que tem vindo a assolar a administração pública.

Para compreender melhor este processo, impõe-se uma análise comparativa das reformas de 2012 com as Leis 10/2003 e 11/2003, ambas de 13 de Maio, que constituem, nos últimos dez anos em Portugal, o último pacote legislativo significativo relativo à reforma da administração do território, antes da presente reforma. Esta legislação estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das novas áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, bem como o funcionamento dos seus órgãos. Em pormenor analisámos, aqui e noutras ocasiões, que estas leis conferem aos municípios a possibilidade de se associarem em áreas metropolitanas (Grandes Áreas Metropolitanas), em Comunidades Urbanas ou ainda em Comunidades Intermunicipais.

Partindo da sistematização de ideias já discutidas anteriormente em torno da nova reforma do território e das expectativas de criação e gestão de Comunidades Intermunicipais, vamos procurar demonstrar neste ponto, como denuncia o título, de que forma o processo de “descentralização” pressuposto neste modelo de reforma territorial é uma fraude e tende a centralizar mais do que a descentralizar. O ponto de partida é que não se evidencia, na prática, apenas uma transferência de competências políticas do poder central para o poder local, mas sobretudo de deveres e encargos. Trata-se sim de uma desconcentração centralizadora, pois na hora da verdade, são muito mais fortes os fatores centrípetos do que os centrífugos.

A questão de base não reside só nas dúvidas ainda suscitadas em relação aos recursos financeiros e à sua transferência (ou não), mas também na persistência da dependência do poder local face ao central, pois sabemos que qualquer “descentralização” deve ser acompanhada de meios

---

<sup>2</sup> MENDES, Luís “Globalização e novas condições para o governo neoliberal do território: prelúdio à nova reforma da administração do poder local português”, **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, vol. 4, n.º 1, p.188-206, 2015. MENDES, Luís “Ofensiva neoliberal, reescalonamento geoinstitucional e a agenda reformista do Governo português para o poder local”. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, vol. 4, n.º 2, p.131-154, 2015. MENDES, Luís “A nova reforma da administração do poder local português ou a arte diabólica neoliberal de governar o espaço-capital”. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, vol. 5, n.º 1, p.114-142, 2016.

financeiros, mas não dos que são cobrados pelas instâncias centrais e, posteriormente, transferidos para as instâncias locais. Esta dúvida persiste até à década atual. O reforço de competências e de recursos financeiros das freguesias encontra-se previsto no artigo 9º da Proposta de Lei 44/XII do Governo admitida em 8 de Fevereiro de 2012, que regula a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território português. A reorganização administrativa do território das freguesias<sup>3</sup> é acompanhada de um novo regime de atribuições e competências, que defende reforçar as competências próprias dos órgãos das freguesias e ampliar as competências delegáveis previstas na lei, em termos a definir em diploma próprio futuro. Prevê-se que as competências próprias das freguesias possam ser diferenciadas em função das suas características demográficas e abranjam, designadamente, os seguintes domínios: a manutenção de instalações e equipamentos educativos; a construção, gestão e conservação de espaços e equipamentos coletivos; o licenciamento de atividades económicas; o apoio social; a promoção do desenvolvimento local. Encontra-se igualmente previsto que o reforço das competências próprias das freguesias seja acompanhado do reforço das correspondentes transferências financeiras do Estado, calculadas no quadro da despesa histórica suportada pelo respetivo município no âmbito do seu exercício. Contudo, persistem dúvidas: Como serão efetuadas as transferências do Orçamento de Estado para as freguesias entretanto extintas e/ou agregadas? Até que ponto o exercício de “descentralização” assente nos princípios estratégicos de uma organização intermunicipal, não transformará as autarquias em antenas locais de um poder central uniformizador?

A problemática na qual nos vamos centrar é a de que a presente “descentralização” responde aos interesses do capital e do poder central. Ainda que adoptando o discurso de um suposto desenvolvimento social e territorial harmonioso, esta “descentralização” tenderá a beneficiar os territórios mais ricos, o tecido empresarial mais poderoso e as funções estratégicas de controlo, poder e dominação do espaço regional e local. Sob o signo do mito cínico da igualdade espacial, esta “descentralização” define-se em toda a sua obscenidade política como condição fundamental de garantia à reprodução do capital internacional e ao serviço do poder hegemónico global, encabeçado pelas forças da Troika, pela resposta mais eficaz que produz aos seus interesses. Isto em detrimento, claro está, do investimento em serviços locais de resposta as necessidades do coletivo das sub-regiões mais deprimidas, que realmente precisam de encetar o processo de desenvolvimento.

O Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, também conhecido como Memorando de Entendimento ou Plano da Troika, é um acordo de entendimento celebrado em maio de 2011 entre o

---

<sup>3</sup> Freguesia é a designação que se dá, em Portugal e desde o Antigo Império Português, à menor divisão administrativa, correspondente à paróquia civil de outros países. As freguesias são subdivisões dos municípios/concelhos. No Brasil, estes últimos são designados por Prefeituras. O município corresponde a uma divisão administrativa que aglutina diversas freguesias e é também o que se designa de autarquia local, constituída por diversos órgãos de governo a esta escala. Freguesias e municípios são duas unidades fundamentais de organização e administração territorial do poder local português, fundamentos de todo o regime democrático.

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

Estado Português e o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu, visando o equilíbrio das contas públicas e o aumento da competitividade em Portugal, como condição necessária para o empréstimo de cerca de 80 mil milhões de euros que estas três entidades concederam ao Estado português. O memorando propôs uma série de ações várias que tinha como metas estabilizar a dívida pública por volta do ano de 2013, acrescentando que tal refletia um apropriado equilíbrio entre as ações necessárias para restaurar a confiança dos mercados e assegurar que este ajustamento não prejudicava excessivamente o desenvolvimento da economia e do emprego.

O documento que deu entrada em vigor a 17 de Maio de 2011 é profundamente marcado por um fundamentalismo de mercado e teve ramificações consequentes para o programa do governo português da altura, tendo produzido políticas de forte austeridade financeira (cortes na despesa social, contração do investimento público, aumento de impostos, etc.) e a reformas estruturais que resultaram num verdadeiro atentado aos direitos laborais e sociais (facilitação dos despedimentos, redução da duração e dos montantes de subsídios de desemprego, etc) (Gato, 2015).

De facto, quando atentamos ao conteúdo do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, um dos objetivos de forma a controlar a despesa do Estado é o de melhorar o funcionamento da administração central, eliminando duplicações, aumentando a eficiência, reduzindo e extinguindo serviços que não representem uma utilização eficaz de fundos públicos. Tal deverá resultar em poupanças anuais de, pelo menos, 500 milhões de euros. Planos pormenorizados foram apresentados pelas autoridades portuguesas e avaliados até ao primeiro trimestre de 2012; e os impactos orçamentais foram distribuídos até 2014. Para este fim, o Governo português comprometeu-se a: i. reduzir o número de serviços mantendo a qualidade na prestação de serviço público; ii. criar um serviço único tributário e promover serviços partilhados entre as diferentes áreas da Administração Pública; iii. reorganizar as administrações local e regional e a prestação de serviços da administração central a nível local; iv. avaliar periódica e regularmente a eficiência e eficácia dos diversos serviços públicos que integram as Administrações Públicas, tal como definido em contabilidade nacional; e v. promover a mobilidade dos trabalhadores nas administrações central, regional e local.

Em termos metodológicos, e no seguimento dos artigos anteriores, não haverá uma parte exclusivamente dedicada ao estudo do caso empírico. Este surgirá entrelaçado com a parte teórica, sempre que se afigurar pertinente. Também no seguimento dos artigos já publicados, acompanhando uma metodologia de explanação teórica em tom de ensaio, faremos uma análise de conteúdo aos documentos governamentais de política para a vigente reforma administrativa.

## **2. MICROFÍSICA DO PODER E O MITO DO LOCALISMO PROGRESSISTA NA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL PORTUGUESA: (RE)CENTRALIZAÇÃO POR VIA DE UMA PRETENSA “DESCENTRALIZAÇÃO”?**

Esta reforma configura um bom exemplo da arte liberal de governar o território, em que, como diria FOUCAULT (2008, 2009, 2010a, 2010b, 2012, 2013), o Estado deixa de ser um universal, algo sólido, não sendo em si mesmo uma fonte autónoma de poder. Esta reorganização administrativa do território português não é mais do que um efeito do que Foucault apelidaria de “microfísica do poder”, ou seja, a forma como o poder neoliberal é exercido, não corresponde a algo unitário, global e maciço, mas antes a formas díspares, heterogêneas, em constante transformação, exigindo uma criatividade e reinvenção administrativa constantes. As possibilidades políticas de uma recentralização por via de uma falsa descentralização estabelecem-se por condições também elas políticas que não são encontradas em relação direta com o Estado (dito central), considerado como aparelho exclusivo de poder, mas por uma articulação de/com poderes locais, específicos, circunstritos a pequenas áreas de ação, se bem que bem articuladas e oleadas entre si. O que parece evidente é como a existência de formas de exercício do poder diferentes do Estado, a ele se articulam de modos variados, sendo mesmo indispensáveis inclusive a uma sua sustentação e atuação mais eficaz. A tradicional dicotomia centro/periferia, macro/micro, topo/base, central/local não é de todo a mais apropriada para dar conta da novidade de análise espacial contida nos escritos de Michel Foucault. Não é de reforma política (no sentido da escala mais geral das estruturas e mecanismos mais amplos de poder) que estamos a falar, mas sim de uma mecânica de poder, como já referimos anteriormente, que se expande por toda a sociedade e território, assumindo formas mais regionais e concretas, investindo na reestruturação institucional, tomando corpo em técnicas de dominação a uma escala muito fina, fragmentada/estilhaçada e difusa, impregnando as práticas da democracia e do poder local, penetrando na vida quotidiana dos seus mecanismos, podendo falar-se de micropoder ou subpoder. Nesta situação, os poderes periféricos e moleculares, locais portanto, parecem ter sido confiscados e absorvidos pelo aparelho de Estado e uma vez que estes poderes se exercem em níveis variados e em pontos diferentes, descontínuos espacialmente, numa lógica transescalar, a sua natureza capilar, difusa e relacional, torna difícil perceber se uma relativa independência e autonomia das periferias em relação ao centro ainda subsiste. Esta é a camuflagem do figurino territorial proposto da governação neoliberal (JESSOP, 2006; ATKINSON et. al. 2007; GUARNEROS-MEZA e GEDDES, 2010; RACO, 2013; PECK e THEODORE, 2015; BROWN, 2015; BAILEY et. al., 2015; SPRINGER, 2016).

Portanto, uma das principais preocupações metodológicas que se deve ter na análise desta reforma é a de justamente procurar dar conta das mudanças a este nível molecular de exercício do poder sem partir do centro para a periferia, do macro para o micro. Assim, não interessa só uma análise descendente, no sentido em que se deduz o poder como partindo de “cima para baixo”, ou seja,

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

o poder partindo do Estado e observar até onde ele se prolonga nos escalões mais baixos do território, reproduzindo as suas formas e penetrando nos elementos mais atomizados da sociedade civil local e regional. É necessário também utilizar a *démarche* inversa, isto é, analisar como esses micropoderes, que possuem tecnologia e história específicas de poder, se relacionam intimamente com o nível mais geral do poder constituído pelo aparelho de Estado (análise ascendente). Foucault (1999, 2009, 2010a, 2010b, 2012, 2013) defende, desta feita, que as relações de poder não são apenas repressivas, o que corresponde a uma conceção negativa do poder que o identifica com o Estado e o considera essencialmente como aparelho repressivo, no sentido em que a direção básica de intervenção no corpo social se daria na forma de violência, coerção, opressão e dominação. Ora, é precisamente a distinção entre dominação e repressão que Foucault nos desvenda. As suas análises demonstram que tanto o capitalismo industrial, como os mecanismos da sociedade moderna e, mais recentemente, a ideologia neoliberal, só se mantêm por não recorrerem à repressão, tão sabiamente como o fazem com a dominação invisível e subterrânea que intentam, através de uma lógica positiva, transformadora, constantemente reinventiva e produtiva do poder. Como vimos nos artigos anteriores, a descentralização é um dos melhores meios produzidos pela ideologia neoliberal para preservar um poder altamente centralizado, porque esconde a natureza desse poder por trás de uma capa de autonomia, empreendedorismo e liberdades individuais.

De facto, o poder produz a realidade territorial e social, possui uma eficácia produtiva, uma riqueza estratégica, uma positividade de transformar a cidadania e as instituições administrativas em mecanismos de adestramento, domesticação da população e dos territórios da “periferia”, não no sentido de os alienar, mas de melhor os gerir e controlar em suas ações. Torna-se assim possível e viável utilizá-los ao máximo, deles retirar a melhor eficácia produtiva, aproveitando todas as suas potencialidades, fazendo uso de um sistema de aperfeiçoamento gradual e contínuo das suas capacidades, facultado pelo sistema de *rankings*, controlos avaliativos e monitorizações do ordenamento do território, tributários de uma visão capitalista competitiva e concorrencial dos territórios.. Isto tudo sem pôr em causa os domínios de objetos e rituais típicos de um regime de verdade, que reduz o ético, o moral e o social, a meras discussões técnicas, econométricas e contabilísticas que facilmente permitem atribuir autoridade e legitimidade científica à política neoliberal (GEDDES, 2005; LAGASNERIE, 2013; JÚNIOR, 2007; BALLAGUER-COLL et. al., 2009; LAZZARATO, 2015; PECK e THEODORE, 2015; SPRINGER, 2016).

Ruivo e Daniel (2007) falam-nos da “vida secreta” da onda descentralizadora a partir das décadas de sessenta e setenta do século passado. Para estes autores, num encadeamento contraditório dos dois patamares estatais (o central e o local), todos os processos de descentralização são ciclicamente acompanhados de mecanismos de recentralização, vindo a devolução de competências para baixo a ostentar regularmente determinados sinais de controlo hierárquico por parte do topo. É o exemplo da reterritorialização que foi uma das respostas possíveis, a qual se vem prolongando até

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

hoje, elevando-se igualmente os governos locais, a descentralização, na sua articulação com o Poder Central, à categoria de atores principais, mais próximos das populações e da resolução de problemas. Tudo isto num contexto de profunda e avançada Crise de Estado e de Democracia.

A descrição da experiência inglesa do *New Labour* nos últimos anos, de acordo com Atkinson *et. al.* (2007), aponta, segundo os autores, para um processo que, similarmente, ostenta duas faces: por um lado, o governo central afirma desejar que sejam atribuídos mais poderes e competências aos governos locais, bem como aos respetivos cidadãos (descentralização), procedendo neste sentido; por outro, procura que as atividades daí decorrentes se encontrem em conformidade com os seus próprios objetivos políticos e com as políticas centrais (recentralização). Concluem, no entanto, que o sistema político local e as comunidades não se configuram como recipientes passivos, pelo que a primeira das duas faces, a descentralização, pode vir a constituir-se como uma oportunidade de resistência, bem como uma forte plataforma de (re)ação. Já a analogia neste âmbito com o caso português se apresenta simples de expor: entre nós, a descentralização, após o seu fulgor inicial do 25 de Abril, tem sido embrionária e enrolada em falsas partidas (basta lembrar o adiar da regionalização e o aborto de um conjunto de expectativas então criadas, os avanços e recuos das várias propostas de reforma territorial incluindo a que analisamos neste trabalho, bem como as indecisões em torno da devolução e financiamento das competências), ao passo que a recentralização se tem apresentado como um fator constante, como é evidente na reforma da administração territorial vigente (RUIVO e DANIEL, 2007).

### **3. AUTÓPSIA DO GUIÃO DE REFORMA DO ESTADO E DO DOCUMENTO VERDE DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL**

Importa também não esquecer que todo o processo de reforma administrativa em causa no que toca ao poder local português, foi imposta por decreto-lei, acompanhada de pouca ou nenhuma discussão pelas bases, pelas comunidades e pelas freguesias. Para além de que a maior parte das políticas e iniciativas gerais são acompanhadas, isso sim, por uma quantidade considerável de regulamentos, restrições, orientações e definição de objetivos emanados do governo central com a finalidade de estruturar as atividades ao nível local e de as controlar. Assim, como defendem Atkinson *et. al.* (2007), por um lado, o governo central quer ver o poder local e as respetivas populações assumirem mais poder e responsabilidade pela sua localidade, mas, por outro, quer garantir que estas atividades estejam em conformidade com as suas estratégias centrais e as suas metas e objetivos políticos. Isto significa que há uma tentativa, por parte do centro, de simultaneamente devolver o poder, todavia mantendo – e, por vezes, reforçando - o controlo sobre as atividades locais através de toda uma série de reestruturas apertadas e castradoras da verdadeira autonomia e da inovação socioespacial locais que possam emergir num plano local e subregional. Desde logo, estas reestruturas encontram-se elencadas nos objetivos autárquicos do plano de ajustamento imposto pela Troika

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

concentrados na redução das transferências para as Autoridades Locais e Regionais em, pelo menos, 175 milhões de euros, tendo em vista a contribuição deste subsector para a consolidação orçamental da altura, entre outras referidas por Rebelo (2011). Trata-se, na verdade, de um dilema com que se defronta a dialética entre o poder local e o central desde o início da democracia portuguesa no último quartel do século passado. Aparentemente, parece existir um estímulo a maior liberdade de ação do poder local e periférico, mas apenas se essa ação se coadunar com a vontade do governo central e nacional (RUIVO E VENEZA, 1988; VALENTE DE OLIVEIRA, 1996, 1997; TEIXEIRA FERNANDES, 1997, 2006; RUIVO, 2000; RUIVO et. al. 2011; SOUSA et. al., 2015; FERRÃO, 2011; FERRÃO e HORTA, 2015).

Pela análise do “Guião de Reforma do Estado”, cuja versão final foi aprovada no Conselho de Ministros a 8 de Maio de 2014<sup>4</sup>, podemos concluir, como já referimos em artigos anteriores, que o que talvez seja novidade neste governo é a sua tentativa de controlar e “reestruturar” o poder local através de um processo de duas vias – “a partir de cima e a partir de baixo”, sob o signo de um novo paradigma de governação neoliberal, que reconhece nos rearranjos e reformas geoinstitucionais e no domínio do ordenamento do território enquanto campo normativo e regulatório, poderosas estratégias de disseminação de uma microfísica do poder difuso e hegemónico. Por um lado, centralizou enormemente a regulamentação, a orientação, o controlo orçamental e as competências e recursos financeiros, numa tentativa de alinhar as ações do poder local com as políticas do centro. Por outro, tentou dar aos cidadãos, na sua dupla qualidade de consumidores, utentes e participantes democráticos, mais influência sobre os serviços locais, na esperança de que pudessem exercer mais pressão sobre os prestadores de serviços para que estes apoiem as reformas e as políticas vindas do centro, de um Estado Mínimo e pró mercado. Esta situação surge justamente legitimada, como defendem Nabais (2007), Rebelo (2011), Gato (2015) e Pimpão (2015), pela necessidade de contenção orçamental urgente, justificando cortes radicais na despesa do Estado, para fazer face às medidas de austeridade exigidas pelo cumprimento do compromisso que o governo vigente assumiu com as forças de resgate financeiro levado a cabo pela Troika, patente no PAEF (Programa de Assistência Económica e Financeira), como já discutimos anteriormente.

No caso das políticas públicas orientadas para a administração do território, podemos dizer que ao invés da destruição sistemática da provisão pública de bens e serviços, o neoliberalismo influencia a governação no sentido de uma recomposição sofisticada da figura do Estado ao nível local tornando-o um instrumento de mercadorização e privatização. Portanto, e embora a ideologia neoliberal pareça apontar para a redução do Estado a uma espécie de Estado Mínimo, não devemos confundir o neoliberalismo com o regresso ao puro *laisser-faire* e aos mercados livres que dispensam e até repudiam a intervenção do Estado na Economia. O projeto neoliberal depende da capacidade coerciva, transformadora e mediadora do Estado para injectar competição nos processos sociais e

---

<sup>4</sup> Ver <http://www.portugal.gov.pt/media/1228115/20131030%20guiao%20reforma%20estado.pdf>, consultado a 16 de Outubro de 2016.



económicos e, como tal, reestruturar os corpos regionais e os objetos espaciais contemporâneos em torno do mercado como princípio único organizador da vida colectiva e social. Portanto, o neoliberalismo não se concentra necessariamente na amputação das funções sociais das instituições públicas ou na destruição do Estado Social, mas converte essas funções em mecanismos que servem os seus interesses através de uma seletividade estratégica, um “intervencionismo de mercado” (AVELÃS NUNES, 2015; RODRIGUES e TELES, 2015; JESSOP, 2016; BAUMAN e BORDONI, 2016). Não se trata tanto de reduzir o peso da despesa pública, mas sim de promover a entrada dos privados em múltiplas áreas da sua esfera, para, desta forma, favorecer a sua mercadorização mais ou menos gradual:

O facto de Portugal ser uma economia aberta e uma economia de mercado, em tempo de globalização acentuada e de complexificação das engenharias jurídicas e financeiras, atribui a maior importância às funções de regulação, supervisão e inspeção que cabe ao poder político assegurar, precisamente, por serem uma condição essencial da garantia de funcionamento dos mercados e das entidades que nele interagem, bem como da imparcialidade da Administração e dos funcionários. Neste plano, é imperioso reconhecer que esta função relevante do Estado-garantia ficou aquém em áreas fundamentais, nomeadamente na última década, no nosso país. [...] As alterações legislativas no domínio da concorrência e da sua Autoridade, favorecem uma atitude mais pró-ativa e é exetável e desejável uma política mais decidida em prol da sã concorrência, da abertura dos mercados e da não proteção das empresas incumbentes. Deve constituir prioridade do Governo precaver e, quando necessário, legislar, para evitar a permanência ou constituição de monopólios, públicos ou privados. A doutrina da limitação do poder não é apenas uma conquista da democracia política. Os mercados em regime monopolista, quando não se deve a causas inultrapassáveis, funcionam deficientemente e representam um poder excessivo, com o potencial de prejudicar a economia, as empresas e os consumidores. O nosso país deve ainda contribuir ativamente, no plano europeu, para a correção de condições para uma supervisão financeira eficiente, no quadro da União Bancária. (Guião de Reforma do Estado, 2014: pp.60-62).

A escala comunitária e local está a ser constituída como um novo território de experimentação para a administração da existência individual e coletiva, um novo espaço político sobre a qual se conceptualizam e administram relações sociais pautadas por esta nova moral neoliberalizadora, o governo exercido pela comunidade, prelúdio para um governo de si e de cada um por cada um, enfim, a autogovernança (FOUCAULT, 2011; HUXLEY, 2008; SPRINGER, 2016). As comunidades e os indivíduos (e os seus bairros) são classificados e problematizados com base nas suas idiossincrasias inatas (por exemplo, como cidadãos ativos e responsáveis, empreendedores e independentes ou como cidadãos patológicos, dependentes e inflexíveis) e, conseqüentemente, as fronteiras da inclusão e da exclusão estão a ser re-desenhadas em conformidade com esta avaliação. Os critérios de inclusão/exclusão na vida social e no mercado de trabalho, por exemplo, recaem única e exclusivamente nos indivíduos e nas comunidades, numa perspectiva dogmática balizada apenas pelo espírito competitivo, pela rentabilidade pessoal e pela performance flexível e adaptativa dos sujeitos. Este racional neoliberal da competição, do individualismo autista e da ação cívica localizada e fragmentada encontram-se disfarçadas de empoderamento, de delegação de responsabilidades e de competências e ainda de democracia de proximidade para os direitos humanos e sociais. O governo já não é o governo de um

território nacional como um todo unificado, mas de áreas circunscritas, sendo que os indivíduos e as comunidades não mais são entendidos no âmbito de uma totalidade social. Pelo contrário, são desvinculados do meio social, desenraizados, sendo agora compreendidos e governados em função dos seus níveis particulares de empreendedorismo, autonomia, competência, criatividade e flexibilidade (BARBOSA, 2007; CARLOS DE ASSIS e DORIA, 2011; AVELÃS NUNES, 2012; CLOUSCARD, 2013; STEGER e ROY, 2013; LIPOVETSKY e SERROY, 2014; RANCIÈRE, 2014; DUMÉNIL e LÉVY, 2014; BROWN, 2015; SPRINGER, 2016).

Emerge uma nova moral e uma nova norma de existência urbana baseada na indiferença e no exclusivismo, contaminando as mais diversas escalas das relações sociais. O ressurgimento do darwinismo social não podia encontrar terreno mais fértil. Criam-se, então, clivagens sociais naturalizadas pelos desempenhos diante das exigências da mão invisível do mercado. A separação entre os fracassados e os bem-sucedidos, entre os despreparados e os concorrentes, entre desajustados e habilitados em relação à seleção empresarial configura as novas dualidades que ocultam as brutais contradições de classe e a exploração social que o mercado de trabalho reproduz. O fato mais grave é que esses dualismos implicam a negação do outro, a exclusão do diferente, o apartamento dos fracassados. [...] Esta nova “sociabilidade” acomoda-se perfeitamente aos requisitos de competitividade e produtividade comuns à flexibilização do mercado de trabalho e de bens e de capitais, como também responde, no plano ideológico, [...] radicaliza a dispersão dos corpos (segregação territorial) e a desintegração da vida social (trabalho, cultura, ludicidade, sexo, prazer e gozo). (BARBOSA, 2007: 141).

De acordo com Atkinson *et. al.* (2007), isto claramente se relaciona com as agendas de individualização e responsabilização a que nos referimos neste artigo e nos passados, sendo que a reforma administrativa do território se afigura como laboratório de ensaio para estas experimentações de reengenharia geopolítica, financeira e institucional. Os autores alertam, igualmente, para os perigos inerentes a este processo. Não só podem causar a fragmentação das relações entre as cidades, as autarquias locais e as comunidades, substituindo laços de solidariedade e colaboração, por relações pautadas pela competição e concorrência, como lhes exige que demonstrem que interiorizaram a todo o custo o discurso da racionalização, eficácia e eficiência fomentado pelo governo e reestruem (ou “modernizem”) as suas estruturas internas em conformidade. Assim, como se pode ler no preâmbulo do Documento Verde da Reforma da Administração Local<sup>5</sup>, impõe-se, na atualidade, a reestruturação do poder local, das freguesias e dos municípios portugueses como um pilar fundamental para a melhoria da gestão do território e da prestação de serviço público aos cidadãos. A reforma da administração local tem quatro eixos de actuação: o Setor Empresarial Local, a Organização do Território, a Gestão Municipal, Intermunicipal e o Financiamento e a Democracia Locais. Os eixos de atuação têm um tronco estrutural único que tem como objetivo a sustentabilidade financeira, a regulação do perímetro de atuação das autarquias e a mudança do paradigma de gestão

---

<sup>5</sup> Ver [http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc\\_verde\\_ref\\_adm\\_local.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf), consultado a 27 de Outubro de 2016.

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

autárquica. Deste modo, toda a reforma da administração local deverá estar orientada para a melhoria da prestação do serviço público, aumentando a eficiência e reduzindo custos, tendo sempre em consideração as especificidades locais, considerando nesse sentido a existência de diferentes tipologias de territórios.

A reforma administrativa do poder local teve quatro eixos prioritários de atuação, com as respetivas orientações estratégicas e metodológicas, sendo que os objetivos que lhe presidiram foram: 1. Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento; 2. Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; 3. Melhorar a prestação do serviço público; 4. Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais); e, finalmente, 5. Reforçar a coesão e a competitividade territorial.

Ao nível da reorganização do território administrativo previa-se a realização de uma total revisão do atual mapa administrativo, promovendo a redução do número de freguesias (4259), pela sua aglomeração, fusão e extinção, dando origem à criação de novas freguesias, com maior dimensão e escala, de acordo com as suas tipologias e salvaguardando as especificidades territoriais. O Governo propôs-se promover o desenvolvimento de um plano de reorganização e reestruturação do mapa autárquico, apontando mesmo para que as alterações resultantes entrassem em vigor no ciclo eleitoral local seguinte, reforçando desta forma a prestação do serviço público e aumentando a eficiência. Assim sendo, no âmbito da Organização do Território, a redução do número de freguesias foi assumida como uma prioridade, tendo sido encarada como um verdadeiro instrumento de política autárquica, capaz de melhorar o funcionamento interno da administração local, dando escala e valor adicional às novas freguesias (resultado da aglomeração de outras freguesias) e reforçando a sua atuação e as suas competências. Por outro lado, estabelecia-se uma redefinição das competências dos municípios e das freguesias. Passam, assim, as freguesias a ter a dimensão, escala e capacidade adequadas ao novo papel que assumem na gestão e interação com os municípios.

A redução de 1 168 freguesias foi das medidas previstas no memorando de entendimento de Portugal com a “Troika” (Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia) mais contestadas, juntando autarcas e populações contra a reforma administrativa. Curiosa e paradoxalmente, perante o cenário de significativa extinção de freguesias, pretendeu-se, através da aglomeração destas importantes instituições do poder local, diminuir as assimetrias populacionais, mantendo a Freguesia como espaço reconhecível pela comunidade de cidadãos, não ficando claro como pode isso acontecer se os serviços de duas ou mais freguesias passam a ficar concentrados espacialmente em unidades cuja área de influência é maior, muito embora a continuidade territorial (contiguidade física) seja sugerida e a discussão municipal e intermunicipal tenha sido, dizem, fomentada.

Ao nível da gestão municipal, intermunicipal e respetivo financiamento, pretende-se reformatar as competências dos diferentes níveis das divisões administrativas, impondo novos quadros de atuação no âmbito dos municípios, das comunidades intermunicipais (CIM) e outras estruturas associativas, procurando reforçar atribuições e competências e promovendo a eficiência da gestão pública com o intuito de gerar economias de escala no seu funcionamento. Para tal, propõe-se analisar e regular os diferentes níveis e tipologias de Associativismo Municipal, criados ao longo de 20 anos, no pressuposto de que não deverão sobrepor-se nem repetir-se nas suas funções, evitando assim sobreposições geradoras de custos e desperdício. A reforma da administração local deverá potenciar a longo prazo toda uma revisão de todo o enquadramento legal ao nível das atribuições e competências a transferir, assim como dos respetivos mecanismos de financiamento de modo a promover uma verdadeira descentralização, a qual se pretende mais eficiente e, sobretudo, catalisadora de uma melhor articulação entre a administração central e a administração local, embora esquecendo o velho dilema da regionalização há muito prometida para o país, no sentido de criação de um nível intermédio de gestão e administração entre o local e o central: o regional.

Na prática, como vimos, está-se a discutir uma recentralização por via de uma suposta descentralização. À semelhança de um emagrecimento do Estado Social, é essencial a redução efetiva dos dirigentes municipais e de todos os custos inerentes ao poder local, ainda que este não acarrete mais do 0,1% de peso no PIB. Por conseguinte, de um ponto de vista financeiro, não há poupança relevante que possa ser invocada por via da extinção das freguesias, mas sobretudo prejuízos causados às populações com a extinção da autarquia com quem mantinham maior proximidade. Com a agravante de que a extinção das freguesias foi decidida e executada, na esmagadora maioria dos casos, contra as populações, num processo onde a ausência de democraticidade foi tónica, em menosprezo de um dos eixos mais caros a esta reforma que é o do reforço da democracia local. Aposta-se na dupla descentralização do Estado para os municípios e dos municípios para as freguesias, dando preponderância ao novo papel que as Comunidades Intermunicipais e as Áreas Metropolitanas devem assumir, exigindo uma maior regulação, aprofundamento do controlo democrático e legitimidade das comunidades, junto da sociedade civil, se bem que sempre colado aos cânones do poder central.

Deve também referir-se, ainda relativamente ao financiamento, que a transferência de competências do município para as freguesias deverá ser suportada exclusivamente pelo orçamento do município, mediante a reorientação de parte da verba dos Fundos Municipais, mantendo sempre duas importantes premissas: o não aumento da despesa e o não aumento do número de funcionários. O bom funcionamento da descentralização exige meios financeiros. Sem meios financeiros adequados não pode haver uma ação relevante e pertinente à escala da freguesia. E, neste caso, os encargos com o financiamento da pretensa “descentralização” são inteiramente suportados pelo poder local, sem prejuízo do poder central e da transferência anual que este executa a favor do primeiro (CÂNDIDO DE OLIVEIRA e NEIVA, 2013).

#### **4. ECONOMIA E POLÍTICA DE ESCALA: A ORGANIZAÇÃO INTERMUNICIPAL ENQUANTO TÉCNICA DE RESCALONAMENTO ADMINISTRATIVO E DISPOSITIVO DE PODER**

A organização intermunicipal (já decorrente das Leis de 2003) e a fusão, extinção ou agregação de freguesias propostas pelas últimas leis que temos vindo a analisar são um exemplo do que consideramos ser uma economia de poder e de escala da neoliberalização enquanto forma diversificada de reestruturação regulatória, na qual se produz diferenciação geoinstitucional em lugares e territórios a diferentes escalas; mas fazendo isto sistemicamente, como um aspeto penetrante, endémico, estruturante na sua lógica operacional básica. Esta é, a nosso ver, a perspetiva mais válida e eficiente de recurso ao território e à sua armadura administrativa, para fazer valer os princípios do neoliberalismo, instituindo, de forma “naturalizada”, uma governação neoliberal dos territórios ao serviço dos interesses capitalistas, financeiros e privados à escala “glocal”.

Independentemente do enfoque e/ou paradigma subjacente às diferentes análises da globalização, um ponto em comum é o do foco na acelerada circulação de pessoas, mercadorias, capitais, identidades e imagens no espaço global, num processo que David Harvey (1989) designou de compressão espaço-temporal. Esses fluxos de circulação acelerados e globais geram processos de desterritorialização por meio dos quais as relações sociais capitalistas e os processos de apropriação e produção do espaço estão a ser descolados de lugares e territórios em escalas geográficas muitos diversas (BRENNER, 2004, 2010; HAESBAERT, 2004, 2007, 2010, 2013), naquilo que Yves Lacoste (2003) afirma ser o raciocínio pluriscalar da globalização, e do qual a revolução neoliberal se apropriou brilhantemente. E, de facto, os estudos sobre a globalização, sobretudo nos anos 80 e 90, parecem ter olvidado a importância das escalas subglobais e o papel primordial da reterritorialização e da reestruturação geoinstitucional que nestas ocorreu para sucesso da globalização:

Duas deficiências significativas caracterizam as interpretações da globalização que focam unilateralmente fluxos, circulação e processos de desterritorialização. Primeiro, tais análises tendem a negligenciar as formas de organização territorial relativamente fixas e imóveis – em particular, aglomerações regionais urbanas e instituições reguladoras de Estado – que possibilitam esse movimento acelerado. Segundo, e mais importante, tais análises negligenciam as formas de que depende intrinsecamente o presente ciclo de globalização neoliberal, com as quais está entrelaçado, e expresso através de grandes transformações da organização territorial em múltiplas escalas geográficas. (BRENNER, 2010: 535).

Com base nessas críticas, a tese central do trabalho de Brenner (2010) tem sido a de demonstrar como é que os processos de reterritorialização (a reconfiguração e o rescalonamento de formas de organização administrativa e territorial), - onde podemos incluir a intermunicipalidade ou a fusão/extinção de freguesias na atual reforma administrativa do poder local português que temos

estado a analisar – devem ser vistos como um momento intrínseco do atual ciclo de globalização neoliberal, ao serviço dos seus poderes hegemónicos, de forma a superar as contradições para o capital resultantes da crise capitalista desde 2008-2009. Mediante o controlo hegemónico do espaço social, que se articula, por sua vez, num exercício geoinstitucional pluriscalar (ou seja, envolvendo a articulação em múltiplas escalas espaciais), o rescalonamento administrativo afirma-se como uma das dimensões mais territorialmente estratégicas de reterritorialização. Funcionando como uma grande estratégia de gestão neoliberal de crise e de revalorização do capital, aplicada pelo Estado capitalista garantidor numa ampla variedade de contextos urbano-regionais, visa, em última análise e não obstante a persecução de outros objetivos, reconfigurar significativamente o relacionamento entre capital, administração territorial, instituições estatais e forças sociopolíticas territorialmente circunscritas à escala comunitária e (sub)regional.

Enquanto o capital se empenha continuamente para a melhoria da mobilidade espacial, diminuindo a local-dependência, os Estados contemporâneos “glocais” tentam fixar o capital, cada vez mais diretamente, dentro de seus territórios, através da provisão de bens imóveis, específicos e de externalidades que não podem ser encontrados em outro lugar, nem abandonados sem custos consideráveis de desvalorização. Dessa maneira, por meio de processos de rescalonamento do Estado, as escalas de organização territorial do Estado se tornam mediadoras centrais da reestruturação industrial capitalista [...] para melhorar a capacidade de cada Estado de mobilizar o espaço urbano e regional como força produtiva. (BRENNER, 2010: 549).

Na verdade, o neoliberalismo prevê a reestruturação administrativa e regulatória do território como parte de uma ideologia mais vasta, que procura expandir a todas as esferas da atividade humana as relações sócio-espaciais baseadas no mercado, na eficiência e no consumo. Este paradigma está associado a termos como privatização, mercantilização, desregulamentação, financeirização e ajuste estrutural, de acordo com Brenner, Peck e Theodore (2012) e Peck e Theodore (2015). Estes autores falam também de como a neoliberalização do espaço não deixa de se caracterizar pela constante (re)invenção de experimentações regulatórias: projetos específicos de locais, territórios e escalas, elaborados para impor, intensificar ou reproduzir modalidades de governança disciplinadas pela eficácia mercado. Tais projetos, defendem os autores, são necessariamente dependentes do ajuste da trajetória contextual da região em causa relativamente ao processo hegemónico global de neoliberalização, e geralmente envolvem tanto um momento destrutivo (esforços para reverter arranjos regulatórios não-mercado, antimercado, ou que restringem o mercado), como um momento criativo (estratégias para promover uma nova infraestrutura político-institucional para criar formas regulatórias mercantilizadas). Para dar conta verdadeiramente da reorganização institucional e territorial que a adesão à reforma da administração do poder local português representa nos últimos anos, a geografia crítica tem de duvidar das explicações meramente estruturalistas que veem a neoliberalização como um bloco hegemónico abrangente e total, e também dos argumentos pós-

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

estruturalistas que enfatizam a mera particularidade contextual radical de práticas regulatórias e formas de subjetivação e sociabilização neoliberalizadoras. Os dois blocos explicativos isolados não conseguem, per si, esgotar as hipóteses justificativas do fenómeno de governação neoliberal do território, de recentralização pela descentralização.

Por conseguinte, entroncada neste princípio de eficácia de mercado está a dimensão estratégica do território que preside à criação e gestão de uma organização intermunicipal do território subregional. A definição de uma estrutura intermunicipal visa potenciar economias de escala. Assim, não só estará a incrementar a capacidade persuasiva dos municípios que a compõem, junto do poder central, mas também contribuirá para o alcance de níveis mais lubrificados de eficiência do ponto de vista da administração do território.

As transformações territoriais das últimas décadas mediante o aumento da competitividade inter-regional, consequência do reforço das tensões inerentes às relações de poder entre diferentes territórios num contexto de globalização económica, colocam desafios à governabilidade do território e, em particular, à administração municipal. Estes desafios remetem para a necessidade de compatibilização de políticas entre municípios/territórios, fomento de parcerias e criação de instrumentos de planeamento e gestão do território mais pró-ativos, garantindo medidas de eficiência. É nesta ótica que importa reforçar as inúmeras vantagens na promoção de efeitos de escala e de sinergias intermunicipais que viabilizem economicamente os investimentos consignados nos orçamentos municipais.

O agrupamento de concelhos e a organização intermunicipal afiguram-se tão mais pertinentes quanto mais elevado for o número de fatores de dispersão que afetam os investimentos consignados nos orçamentos municipais e, por exemplo, previstos nos planos municipais de ordenamento do território ou nos planos plurianuais de investimentos das autarquias locais. Estes investimentos, geralmente afetados por “forças de dispersão e de descoordenação” que afetam as próprias finanças locais (ex: aspetos tributários vários, injeção de fundos comunitários, etc), carecem de articulações e coordenação necessárias que potencializem os seus efeitos, que é, como quem diz, que reproduzam, por via da viabilidade económica e social, os investimentos produzidos pela ordem do capital e do poder central.

Para além disto, sabemos que a base territorial de organização política, administrativa, social e institucional portuguesa é confusa e, portanto, pouco operante, isto porque as circunscrições administrativas dos diferentes setores de administração e da sociedade civil não coincidem. Formam um emaranhado desordenado que produz disfunções várias e dificulta a articulação e coordenação entre políticas setoriais (ALVES, 2003). Cada setor tem a sua lógica e razões próprias para optar por uma determinada divisão espacial, mantendo-se válido, 20 anos após a sua redação, o que afirmou Valente de Oliveira em 1996:

A Administração dos serviços da Agricultura desenha um mapa, a dos serviços de Segurança Social traça um outro, a dos serviços de Educação um outro ainda... e assim sucessivamente. Temos em Portugal mais de oitenta mapas diferentes que tornam as compatibilizações de dados muito difíceis e a administração de todos os dias infernal. Um habitante da Beira Douro tem de ir tratar de assuntos agrícolas a Mirandela, requerer o passaporte a Viseu, ser submetido a uma operação cirúrgica a Vila Real e resolver um assunto da Caixa de Previdência a Lamego... Mas se, por acaso, estiver em causa qualquer pendência com os serviços do Ambiente, lá terá ele de ir ao Porto... (VALENTE DE OLIVEIRA, 1996: 27).

No que toca às divisões administrativas «cada sector tem as suas razões ou quer impô-las, não às dos outros obviamente, mas em relação ao seu próprio domínio e à especificidade que nele julga ver» (*ibidem*). Daqui decorre a carestia de base unificadora, à qual a organização intermunicipal pretende responder. Longe de servir de alavanca para um verdadeiro projeto territorial, numa atitude que se deve pretender mais do que meramente reivindicativa do poder local face ao central (que neste sentido é apenas reativa, reforçando a dependência do primeiro face ao segundo), mas pró-ativa, mais arrojada, construtiva, agenciada e promotora de desenvolvimento sustentado; as uniões de freguesias em 2013, tal como as comunidades intermunicipais em 2003, correm o risco de limitar-se a servir de instrumento de unificação das diferentes componentes da função de administração do território, dando sequência à base unificadora das políticas nacionais (centrais) em detrimento das locais. Estará, por conseguinte, a servir apenas os interesses do Governo Central, ou seja, o clientelismo político-partidário.

Fica então a ideia de que a base territorial portuguesa de organização política, administrativa, social e institucional é confusa e, portanto, pouco operante, isto porque as circunscrições administrativas dos diferentes setores de administração e da sociedade civil não coincidem, pelo que a organização intermunicipal pode contribuir para atenuar as disfunções variadas e as dificuldades de coordenação entre políticas setoriais produzidas por este mapa. Nesta ideia reside a importância indispensável dos princípios de economias de escala e de efeitos de sinergia apropriados pelo discurso neoliberal da reestruturação geoinstitucional imposta, uma vez que estas passam a ser entendidas como indispensáveis, pois garantem o alcance de níveis mais lubrificadas de eficiência do ponto de vista da administração do território.

## **5. DESCONCENTRAÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO?**

O princípio de autonomia e de eficiência anda colado ao de desconcentração de competências. Por desconcentração de competências, e segundo Valente de Oliveira (1996), entende-se a operação que transfere para órgãos de nível hierárquico inferior o desempenho de funções que, desse modo, ficam mais próximas dos seus destinatários, mantendo a instância central a responsabilidade pela definição de normas orientadoras de funcionamento. Para Corte-Real (2003), a desconcentração pode ser designada como um processo através do qual se transferem poderes de decisão até aí pertencentes



MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

a um órgão da administração central do Estado para outros órgãos dele hierarquicamente dependentes, quer a nível nacional, quer a nível local. Já descentralização, pelo contrário, refere-se à transferência efetiva de poderes para realização de funções da administração central a entidades independentes da esfera estatal ou autarquias locais, mas acompanhados de autonomia relativamente à tomada de decisão e à gestão de dinheiros/financiamento e outros recursos públicos relativamente à sua implementação e aplicação. Tal transferência implica a constituição de órgãos próprios independentes, com poderes de decisão autónomos.

É neste sentido que a desconcentração, por oposição a descentralização, pode ser considerada, por natureza, centralizadora, uma vez que lubrifica (no sentido de tornar mais eficaz e eficiente) os mecanismos do exercício do poder pelo centro. Quanto melhor funcionar a Administração desconcentrada, maior será o domínio da periferia pelo centro, mais fácil será o comando a partir do centro, pois mais fácil e eficaz será o tratamento de todas as situações problemáticas. O princípio da subsidiariedade postula que não deve subir de nível de resolução um problema que possa ter resposta a um outro mais baixo. Isto acarreta efeitos muito positivos quer para a leitura e resolução mais eficaz do problema, quer para aqueles que no centro se vêem constantemente atarefados com questões que reclamem a sua atenção e meios.

Se o centro é solicitado por problemas correntes que não tinham necessidade nenhuma de lhe chegar e de o ocupar, acaba por não dispor de tempo e recursos para tratar dos problemas do conjunto e para assegurar as funções de coordenação geral. Uma das maneiras de paralisar o centro é por via da sobre-solicitação de decisões que poderiam ser tomadas mais eficazmente a outros níveis mais baixos. Quando se diz que o problema beneficiará de uma resolução mais eficaz, estamos, obviamente, a referir-nos à estratégia premeditada de que se empregarão recursos e meios da periferia, sobrecarregando-a com responsabilidades, deveres e encargos, salvaguardando o centro que, mais uma vez, saí privilegiado. Tal como acontece nos sectores da saúde e da educação em Portugal, também no combate às assimetrias regionais, o poder central pretende sacudir responsabilidades que lhe são próprias, exportando-as do centro para as margens. Ou seja, parece existir uma desresponsabilização política do Estado (central) apoiada na lógica da participação das bases locais e regionais, como manda o dogma do racional neoliberal.

Não restam dúvidas da origem das funções que podem compor as responsabilidades das entidades supranacionais entretanto formadas na reforma da administração territorial de 2003 ou das freguesias que entretanto foram fundidas e reagrupadas na reforma de 2013: elas provêm do nível central que deixa de as assegurar porque nisso reconhece vantagens, nomeadamente ao nível da coordenação operacional de políticas setoriais que interessa promover num quadro de proximidade e coerência territorial e funcional.

Os Municípios sempre constituíram, em Portugal, unidades administrativas com forte tradição, bem ancorada na cultura política e na cultura em geral, ainda que ao longo da História tivessem sido

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

constantemente submetidos a uma autoridade centralizada. Muitos defendem, assim, que os municípios devem permanecer como elemento básico da estrutura administrativa portuguesa, para os quais se poderá e deverá descentralizar o maior número de funções que não tenham de ser desempenhadas a nível mais elevado. Simultaneamente, tem-se defendido ao nível da administração do território hipóteses de se encontrarem fórmulas desconcentradas para assegurar a prestação de serviços, de maneira a não permitir que se perca a escala das operações que as torna mais económicas do ponto de vista da eficiência dos recursos públicos para a gestão autárquica.

Exatamente para estimular a descentralização de competências para os municípios deve-se, conjuntamente, favorecer a constituição de Agrupamentos de Municípios que se responsabilizem pelo desempenho de funções que, sendo de raiz municipal, encontram no Agrupamento a escala espacial ou a dimensão de operação que as viabiliza ou torna mais económicas. Pela associação de municípios, procura alcançar-se a escala que torne rentável e eficaz uma determinada operação, por exemplo, a promoção da imagem da sub-região no exterior para fins turísticos ou para a atração de investimento estrangeiro. Todavia, é mais comum que a associação voluntária de Autarquias Locais (aquilo que designamos por “Agrupamentos de Concelhos”) seja feita para levar a cabo empreendimentos de ordem mais tangível: uma obra que pretendem realizar ou um serviço que querem ver prestado e que irá beneficiar todos os concelhos (um aterro sanitário, uma barragem para abastecimento de água, um sistema de transportes públicos, um sistema de recolha de resíduos sólidos, ...) (COSTA LOBO e DUARTE, 2005).

Assim, o poder central tem todo o interesse em beneficiar por contraponto as autoridades locais no sentido de as tornar mais robustas. Atribuem-se aos Municípios as competências necessárias para os incitar ao agrupamento e estabelecer entre si vínculos de associação que a todos assegurem uma intervenção ajustada e sinérgica na condução de uma operação. Estes ficam ocupados em se entender entre si, na complexa tarefa de tornar convergentes muitas ações que facilmente vão nas mais diversas direções. Preocupam-se em adquirir escala, tornando eficazes certos serviços que prestam, resignando-se a um papel passivo e não reivindicativo face ao poder central.

Enquanto os interlocutores da Administração Central forem agrupamentos de municípios, organizações intermunicipais ou regiões pequenas, sem peso significativo ou capacidade para formular estratégias verdadeiramente reivindicativas (no sentido de críticas e conscientes), estar-se-á a reforçar a centralização, visto todas as soluções e todas as inovações acabarem por ter origem no centro que, dessa forma, assegurará o seu prolongamento, se não mesmo o reforço da sua dominação. Isto porque são entidades sem independência institucional relativamente à figura do Estado central, sem dotação de capacidade de financiamento próprio, desprovidas de órgãos políticos com atribuições e competências reconhecidas que consigam levar a cabo verdadeiras tomadas de decisão. Contrariamente, o caso da regionalização – cujo processo foi abortado em referendo em 1998 – permitiria, como expressão máxima da descentralização, a criação de um nível intermédio de

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

governança – o regional, entre o local e o central – com a constituição de entidades regionais, dotadas de capacidade de decisão autónoma, como atesta uma vasta lista de referências bibliográficas sobre o tema.

## **6. INTERMUNICIPALIDADE E ADESTRAMENTO: AS FREGUESIAS E OS MUNICÍPIOS COMO CORPOS DÓCEIS E DOMESTICADOS**

As potencialidades de desenvolvimento de um dado espaço estão diretamente correlacionadas com a modernidade da engrenagem administrativa que lhe é (ou devia ser) vertebral. Por outras palavras, as virtualidades do desenvolvimento estão muito associadas à “robustez institucional” de uma dada região. No conjunto das atribuições/competências desta “robustez institucional”, inclui-se a capacidade para estabelecer pontes entre muitas instituições e dar conteúdo prático a “relações de cumplicidade” interinstitucional. A intermunicipalidade – estabelecida já pelas Leis de 2003 com as quais temos feito a ponte analítica e de comparação com a Lei de 2012 – define-se, desta forma, como figura estratégica no quadro da organização do território, como comunidade privilegiada de interesses, devidamente assente no estreitamento de laços entre municípios contíguos, de forma a produzir um nível territorial “supra-local”, ou melhor dizendo, “supra-municipal”, mais coeso e coerente. Este conjunto coerente procura um consenso alargado entre municípios, onde confluem recursos, agentes e meios de natureza diversa (mas de base municipal) que participem na definição de estratégias.

Esta governança alargada, sob a forma da intermunicipalidade, assume-se como uma das vias propostas pela “descentralização” mais viável na prossecução de atos e práticas de gestão e administração do território que fomentem os indispensáveis efeitos de sinergia ou efeitos de complementaridade entre municípios. O que pretendemos demonstrar é como estes efeitos refletem uma desconcentração eficiente que contém em si própria a potencialidade de um reforço da centralização. Este efeitos de sinergia e economias de escala tornam as respostas fornecidas pelo centro mais frequentemente bem recebidas na periferia. As instruções dadas pelo centro serão mais facilmente compreendidas e cumpridas pela periferia. A inovação institucional a assimilar estará mais acessível a cada parcela do território, mesmo para aquelas que se encontram numa posição mais remota em relação ao centro.

A organização intermunicipal deve ser enquadrada numa certa economia política do território e composição de forças, tal como é entendida por Michel Foucault (2004). Mesmo que recorra a métodos “suaves” de trancar ou corrigir, dispositivos de poder empregues nas políticas de ordenamento do território, com todos os seus procedimentos tributários de uma constante reestruturação geoinstitucional, é sempre do território que se trata e da forma de como dele se pode extrair vantagens, enquanto força produtiva e mais-valia, de forma a reproduzir um poder relacional,

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

difuso e assimétrico. Do território e das suas forças, da utilidade e da docilidade delas, de sua repartição, partilha e de sua submissão. O território está diretamente mergulhado num campo político. As relações de poder têm alcance imediato sobre ele, dado nele investirem, o marcarem e dirigirem. Este investimento político do território está ligado, segundo relações complexas e recíprocas, à sua utilização económica. É, numa boa proporção como força de produção que o território é investido por relações de poder e de dominação.

Porém, em compensação, a sua constituição como força de reprodução só é possível se ele estiver preso, ancorado, no sistema de capitalismo mundial e na geografia neoliberal, onde a integração nos corredores de desenvolvimento se torna num instrumento político cuidadosamente organizado, calculado e utilizado. O território só se torna força útil se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso. Essa sujeição só é obtida pelos instrumentos da violência ou da ideologia do capitalismo neoliberal financeirizado. Na organização intermunicipal, a mão da tecnologia política característica do poder central é difusa, raramente formulada em discursos contínuos e sistemáticos, compondo-se muitas vezes de peças ou de fragmentos (os municípios?) e recorrendo a processos sem relação entre si. O mais das vezes, apesar da coerência dos seus resultados e do centro de racionalidade comum que enforma, ela não passa de uma instrumentalização multiforme, em paralelo ao raciocínio pluriescalar das reformas geoinstitucionais neoliberais, já amplamente discutidas.

Deveríamos então supor que o ordenamento do território (OT), de uma maneira geral, não se destina a suprimir as assimetrias, mas antes a distingui-las, a distribuí-las, a utilizá-las, delas produzir um recurso e força produtiva; que visa, não tanto tornar dóceis os territórios que estão prontos a transgredir a economia política neoliberal do território inerente à reforma administrativa do poder local, mas tendendo (o OT) a organizar essa transgressão numa estratégia e tática geral das sujeições ao centro. O OT será assim uma estratégia ou dispositivo de poder positivo (não repressivo e negativo, mas igualmente e mais dominador) capaz de gerir as assimetrias e desigualdades, de dar mais voz e projeção a uns, de fazer pressão sobre os outros, de excluir partes, de tornar úteis outras, de neutralizar algumas outras, de tirar proveito de todas no seu conjunto, dele fazendo uma economia política do espaço, mais ágil na adesão a reformas administrativas neoliberalizadoras (DOEL, 1999; MOREIRA, 2007, 2012; RANKIN, 2012).

Ruy Moreira (2007), também influenciado pelas metáforas de linguagem e análise espacial de Foucault, expõe como o OT se expressa enquanto conjunto de princípios, normas e regras de arranjo espacial da coabitação de diferentes visões e usos sociais do espaço. Trata-se do exercício da administração geográfica da sociedade por meio de uma “tecnologia de arranjo” espacial. O termo “ordenamento”, defende o autor, significa, pela origem etimológica, a ação de ordenar. A sociedade e o território estão espacialmente ordenados no sentido de uma certa ordem de direção, o que significa que as relações sociais se arrumam e organizam num arranjo de espaço produtor de ações, objetos e movimentos convergentes para uma finalidade predeterminada. Assim, a finalidade do ordenamento

territorial é a do controle regulatório e normativo que contenha os efeitos de uma contradição constantemente presente no sistema dialético e contraditório de localização e distribuição, entre a centralidade e a alteridade, entre o espaço e o contraespaço. O OT regula o conflito no sentido de o encaminhar para uma cooperação, anulando o atrito e a resistência que se colocam como obstáculos ao atingir da finalidade socioespacial que deve ser uma e respeitando os cânones do “centro” e da “centralidade”:

A tensão espacial pede uma regulação. E a regulação espacial vem na forma de ordenamento do território. [...] Aqui o ordenamento territorial visa conter e manter os conflitos em limites administráveis, instaurando, por meio das regras e normas de regulação, um quadro de relação societária alicerçado na hegemonia política das classes que dão a referência do centro. (MOREIRA, 2007: 77 e 78).

A diversidade regional do múltiplo tenderá a significar a unidade a partir da matriz de cooperação, solidariedade, na equipotência do todo e uno regional, sendo que a estrutura de conflito é (auto)regulada, pelo que será desta hegemonia que brota o olhar totalitário da centralidade, sobre a alteridade. Mas é um olhar que não domina pela repressão, mas sim pela produção constante de uma nova engenharia geoinstitucional que interessa à centralidade (poder positivo em Foucault). Só assim se pode interpretar, por exemplo, a convenção proposta pela Lei nº. 22/2012 de 30 de Maio, onde uma certa flexibilidade legislativa foi introduzida a propósito da agregação, fusão e extinção de freguesias. Ao invés de se recorrer a critérios de racionalidade administrativa, a lei propõe um “prémio” às assembleias municipais que colaborassem no processo de redução do seu número de freguesias de forma voluntária, emitindo a “pronúncia” respetiva prevista na lei. A ausência de pronúncia seria considerada concordância e a pronúncia discordante não seria de todo considerada (CÂNDIDO DE OLIVEIRA E NEIVA, 2013). Na verdade, nos municípios com assembleias municipais “colaborantes” e “dóceis”, a redução do número de freguesias poderia ser, até certos casos, inferior em 20% daquela que seria numa aplicação estrita e rígida dos critérios de redução. Igualmente para cativar a docilidade dos municípios através da colaboração das suas assembleias de forma a deliberarem uma “pronúncia favorável” à extinção e agregação das suas freguesias, portanto, feita em conformidade, a lei aumentou a participação no Fundo de Financiamento das Freguesias. Todavia, este aumento saiu diretamente do montante global deste Fundo, ou seja, foi retirado ao montante total destinado ao conjunto das freguesias. Não houve, na verdade, aumento de financiamento. É a sanção normalizadora como recurso para um adestramento ótimo. Já dizia Foucault (2004: 130) «um corpo disciplinado é a base de um gesto eficiente».

Igualmente, o espaço intermunicipal de 2003 não é apenas um instrumento político, um campo de ações de um agrupamento de concelhos, ligado ao processo de reprodução do poder central por via de uma falsa descentralização. O espaço intermunicipal é mais do que isto: é o “locus” da reprodução

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

das relações territoriais de forças e de poderes neoliberais entre poder central e poder local. É uma tecnologia territorial de rearranjo que domestica a diversidade municipal e local para servir os interesses do poder central. É o disfarce descarado de uma centralização dissimulada que entra de mansinho na estrutura técnico-administrativa do nosso território. Trata-se, de alguma maneira, de uma microgeografia do poder posta em jogo pelos aparelhos e instituições, mas cujo campo de validade se coloca, de algum modo, entre esses grandes funcionamentos e os próprios territórios com a sua materialidade e suas forças, como de poderes difusos se tratem, albergados por um rescalonamento institucional necessário. O estudo desta microgeografia do poder intermunicipal supõe que o poder nela exercido não seja concebido como uma propriedade de um grupo ou instituição específicos, mas como uma estratégia; em que os seus efeitos de dominação não sejam atribuídos a uma “apropriação” indireta por parte do poder central. Afinal, importa realçar que nenhum município foi obrigado a integrar qualquer estrutura administrativa do tipo intermunicipal. As Leis 10/2003 e 11/2003 permitiam aos órgãos municipais, se assim o entendessem, de permanecer, como até à data, fora de qualquer estrutura administrativa prevista nestas leis, ainda que o estímulo, no que diz respeito às funções a descentralizar, fosse, de facto, suficientemente motivador para uma associação de municípios.

Os efeitos de dominação da organização intermunicipal são atribuídos, ao fim ao cabo, a disposições, manobras, táticas e funcionamentos de solidariedade interinstitucional, ao serviço do poder central. Temos de admitir que esse poder se exerce mais do que se possui. Não é um privilégio adquirido e conservado pelos territórios dominantes (centros), mas o efeito de conjunto de suas posições estratégicas no jogo com os territórios dominados (periferias). O efeito manifesto de subordinação dos municípios que partilham do consenso da organização intermunicipal é reconduzido pela própria posição desfavorecida que ocupam enquanto territórios dominados no conjunto nacional. As reivindicações do poder local ao poder central em matéria de recursos financeiros, não deixam de denunciar o reforço constante, mesmo que subtil, da centralização.

Neste caso, as ordens do poder central não se impõem pura e simplesmente como obrigações ou proibições às periferias. O poder central investe estas últimas de competências, para sacudir responsabilidades e deveres. A centralização não deixa de estar lá, nas periferias! Os privilégios do centro passam por elas e através delas, apoiam-se nelas, do mesmo modo que elas (as periferias), em sua luta contra o poder central, se apoiam, por sua vez, nos pontos em que ele as alcança. Desde as suas fundações mais gerais, que o objetivo é fundar um novo direito de governar a partir de princípios mais equitativos. Estabelecer uma nova “economia” do poder de governar neoliberalmente, por via da garantia de uma melhor distribuição que dele se faz: fazer-se como que ele não fique concentrado demais em alguns pontos privilegiados, nem partilhado demais entre instâncias que se opõem. O poder deve ser repartido em circuitos homogêneos que possam ser exercidos em toda a parte, de maneira contínua e até ao mais fino ponto do território:

Concluir, publicitar e colocar em discussão o estudo sobre a racionalização de serviços e equipamentos do Estado pelo território, de modo a obter uma matriz equilibrada e coerente nas reestruturações territoriais de funções públicas dos diferentes Ministérios, salvaguardando as características especiais dos territórios de baixa densidade (Guião de Reforma do Estado, 2014: pp.52).

Quando o poder local estiver consolidado, assente em autarquias robustas, que constituam, por via da intermunicipalidade, espaços com dimensão e capacidade para se constituírem eles próprios em centros de impulso de um conjunto mais vasto, não estaremos, por esse meio, a fomentar a luta de vários municípios pela centralidade? Esta ideia não deixa de ser curiosamente paradoxal, tratando-se de um projeto de “descentralização”. A reforma da administração do território deve ser lida como uma estratégia para a reconfiguração do poder central, de acordo com modalidades que o tornam mais regular, mais eficaz, mais constante e mais bem detalhado nos seus efeitos. A melhor forma de reforçar a centralização é deixar que o poder central tome a forma e escala locais. Novamente, no Guião de Reforma do Estado do anterior governo constitucional pode ler-se:

Preparar novo processo de transferência de competências da Administração Central para os municípios e as entidades intermunicipais. O programa “Aproximar”, em curso, ajudará a consolidar este processo ambicioso de descentralização. Sem prejuízo de outras áreas a identificar pelo citado programa, devem poder considerar-se transferências em áreas como a educação, ainda sob responsabilidade central, serviços locais de saúde, contratos de desenvolvimento e inclusão social, cultura, participação na rede de atendimento público dos serviços do Estado, transportes e policiamento de trânsito onde se justifique. Este processo de transferência de competências deverá procurar maximizar a eficiência e a coesão territorial e implica a definição de regras de gestão e envelopes financeiros. (Guião de Reforma do Estado, 2014: pp.51-52).

Mais uma vez referimos que é deste modo que a desconcentração é, por natureza, centralizadora, uma vez que lubrifica (no sentido de tornar mais eficaz e eficiente) os mecanismos do exercício do poder pelo centro. Quanto melhor funcionar a Administração desconcentrada, maior será o domínio da periferia pelo centro, mais fácil será o comando a partir do centro. Os Distritos<sup>6</sup>, por exemplo, foram sempre uma emanção do Poder Central, refletindo, somente, o que este queria e auscultando os problemas exclusivamente para os reportar ao centro. Para além disso, as origens das competências a “descentralizar” só podem ser, deste modo, o Governo e a Administração Central. A operação terá sempre um sentido de cima para baixo e nunca de baixo para cima.

---

<sup>6</sup> Os distritos em Portugal são territórios que compõem a divisão administrativa a um nível autárquico regional ou supramunicipal. São constituídos por diversos municípios e foram criados por uma reforma de 1835, sucedendo às tradicionais províncias e sendo herdeiros da organização administrativa do Estado Moderno. Ainda que detenham diversas competências no âmbito da proteção civil, registo civil e segurança pública, não possuem um governo próprio, democraticamente eleito, afigurando-se apenas como antenas regionais representantes do Governo da República.

Esta “descentralização” produz uma política geral de adestramento da periferia pelo centro. É dócil um território que pode ser submetido, que pode ser utilizado, que pode ser transformado e aperfeiçoado, ao ponto de integrado numa lógica espacial mais organizada (de que a intermunicipalidade tática e técnica de arranjo, enquanto dispositivo de poder), que não dê prejuízo ao centro e reproduza os seus interesses. A única cerimónia que realmente importa é a do exercício do capital. O objeto a controlar deixa de ser o dos elementos significativos do comportamento ou linguagem do território ao serviço do bem-estar social das comunidades locais, mas a economia, a eficácia dos movimentos, a sua organização interna ao serviço de uma geografia neoliberal transnacional. No que quero insistir é que a organização intermunicipal, por promover a eficiência da escala supramunicipal de intervenção de cada município, pode contribuir para a realização plena de uma sujeição constante das forças dos territórios subdesenvolvidos do país e lhes impor uma relação de docilidade-utilidade, afastando a necessidade de discussão de uma verdadeira reforma do território como a que seria pensada pela Regionalização. As forças dos municípios e das freguesias longe de se tornarem reivindicativas, críticas e conscientes a favor dos interesses locais e de base das suas comunidades, são mobilizadas para já não visarem unicamente o aumento das suas “valências”, nem tampouco aprofundar a sua sujeição ao poder central, mas a formação de uma relação que no mesmo mecanismo as torna mais obedientes quanto mais úteis, e vice-versa.

## **7. CONCLUSÕES: O RESCALONAMENTO GEOINSTITUCIONAL ENQUANTO MAQUINARIA DO PODER TERRITORIAL**

Pretendeu-se durante a reforma do poder local português obter um acordo político efetivo e alargado que viabilizasse a efetiva reorganização do mapa administrativo autárquico, bem como a adequação material do acervo de atribuições e competências face aos novos desafios, sem esquecer a especificidade do setor empresarial local, designadamente no que respeita às utilidades públicas envolvidas, de modo a veicular a sustentabilidade do próprio tecido empresarial local. São princípios orientadores da reforma da administração local autárquica: a) Maior proximidade e descentralização administrativa; b) Reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento; c) Eficiência na gestão e afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; d) Reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspetiva de dimensão e de escala; e) Valorização da prestação de serviço público; f) Especial consideração pelas especificidades locais; g) Reforço da coesão e competitividade territorial. Estes princípios orientadores desdobram-se em quatro eixos estruturantes da reforma da administração local autárquica: 1) o setor empresarial local (SEL); 2) a reorganização do território; 3) a gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento; 4) e a democracia local.



No que toca à questão do tecido empresarial local, a reforma pretende: analisar a relação custo-benefício de todas as estruturas empresariais que integram o SEL, mediante critérios de análise decorrentes do setor de atividade, das utilidades geradas em sede de serviço público, da sustentabilidade financeira, da composição orçamental e da estrutura de receitas próprias; estabelecer os critérios para a extinção e fusão de empresas locais; estabelecer limites restritivos ao endividamento do SEL a partir de 2012; alargar o âmbito de monitorização e de controlo a todas as entidades que integram o perímetro do SEL; rever o regime legal relativo a outras estruturas que, no âmbito dos entes públicos locais que nelas participam, prosseguem idênticos fins, designadamente fundações, associações, cooperativas e outras entidades.

No que diz respeito à organização do território – e este é o ponto central do conjunto de artigos em que se integra este texto – o eixo visa rever o atual mapa administrativo, com vista à redução substancial do número de freguesias, designadamente por via de soluções que veiculem a respetiva aglomeração, dotando-as de escala e de dimensão mais adequadas, atentas as respetivas tipologias e desde que salvaguardadas as especificidades locais; tudo isto através de um debate profundo ao nível dos órgãos autárquicos. Pretende-se também estimular o processo de integração de municípios, tendo por pressuposto o respeito pelas especificidades e identidades territoriais próprias.

No que concerne à questão da gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento: avaliar o impacto decorrente do exercício de competências por parte de estruturas associativas municipais, utilizando como modelo algumas das comunidades intermunicipais (CIM) já existentes (criadas em 2003, pela reforma do território da altura), tendo por objetivo a sua articulação com as atuais competências dos órgãos municipais e a sua conseqüente redefinição, promovendo-se uma reformatação dos seus poderes e potenciando-se a racionalização dos recursos públicos. Promoveu-se a alteração do regime jurídico do associativismo municipal, objetivando a sua regulação, racionalização e aglutinação.

Relativamente ao eixo estruturante “Democracia local”, pretendeu-se fomentar a discussão política e cívica relativamente às alterações a introduzir no enquadramento legal autárquico, nomeadamente no que respeita às seguintes temáticas estruturantes: Lei eleitoral dos órgãos das autarquias locais; Eleitos locais; Formação e composição dos executivos; Organização do território e definição das sedes das freguesias; Atribuições dos municípios e das freguesias e competências dos respetivos órgãos; Estruturas orgânicas e dotação de cargos dirigentes.

Estes quatro eixos estruturantes da reforma do poder local português demonstram que através dos rescalonamentos e reformas geoinstitucionais de que temos vindo a dar conta, a visão ascendente do *bottom-up* proposta pela suposta “descentralização” levada a cabo no processo dos últimos anos, na verdade se afigura como uma estratégia de governamentalidade e de governança ao serviço de uma microgeografia do poder neoliberal. Entranhado na sociedade civil, o neoliberalismo contamina o tecido socioeconómico do espaço regional através dos chamados poderes difusos, a favor de novas

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

técnicas de governamentalidade, como a intermunicipalidade, o associativismo municipal ou as chamadas economias de escalas, de que também os orçamentos participativos, a cidadania participativa e as metodologias de planeamento *bottom-up* são o melhor protótipo, enquanto dispositivos e práticas de uma pretensa descentralização. Todas estas estratégias são subvertidas pelos poderes neoliberais de forma a produzirem um consenso social conducente a um pensamento único hegemónico, ele próprio tributário da emergência de uma sociabilidade neoliberal cada vez mais individualista, mascarada de ação cívica, empreendedorismo e empoderamento e que desmobiliza a reivindicação e desarma a contestação ao processo por parte do poder local. Desta forma, o território entra definitivamente numa maquinaria de poder que o esquadriha, o desarticula e o recompõe. Uma “anatomia política” que é, igualmente, uma “mecânica de poder” que define o arranjo através do qual o poder central pode ter domínio sobre os territórios periféricos, não simplesmente para que façam o que se quer, mas para que operem como se quer, com as técnicas administrativas, segundo a rapidez e a eficácia que se determina. A desconcentração centralizadora fabrica assim territórios submissos e exercitados, territórios “dóceis”. Mas também, simultaneamente, aumenta as forças do território (em termos económicos de utilidade administrativa – organização intermunicipal) e diminui as forças políticas (em termos de reivindicação face ao poder central, desmobilizando e neutralizando as forças de luta e resistência, pela força normalizadora e sancionatória da competitividade territorial).

Em poucas palavras, a desconcentração dissocia o poder da periferia, faz dela uma aptidão, uma capacidade que se procura aumentar, e inverte, por outro lado, a energia, a potência que poderia resultar disso; faz dela uma relação de sujeição estrita e dominação acentuada. Recolocar as várias parcelas periféricas, por via da estrutura intermunicipal, não apenas na solidariedade de um funcionamento, mas na coerência de uma tática que é trabalhada de maneira mais flexível e mais fina para responder aos interesses económicos da política neoliberal de adestramento do centro. Donde a necessidade de distribuir e dividir o espaço com rigor ao sabor das necessidades da funcionalidade.

Importa estabelecer as presenças e as ausências, os desenvolvimentos e os subdesenvolvimentos, as potencialidades e as ameaças, as oportunidades e os riscos de cada território. Saber como e onde encontrar as instituições que constroem o território, instaurar as comunicações úteis, interromper as outras que não o são, poder a cada instante vigiar o comportamento de cada uma delas, apreciá-la, sancioná-la, medir as qualidades ou os méritos (*ranking*). A “descentralização” é, assim, procedimento para conhecer, dominar e utilizar o território. A “descentralização” organiza disciplinarmente e de forma analítica o espaço nacional, que deve ser organizado ao serviço dos interesses do capital neoliberal transnacional.

A disciplina intermunicipal fabrica municípios mais “robustos”; ela é a técnica específica de um poder (central) que toma as autarquias ao mesmo tempo como objectos e como instrumentos do seu exercício. Por isso é que esta “descentralização” é cínica: não demonstra abertamente o poder triunfante do centro, a partir do seu próprio excesso. Pelo contrário, fá-lo assumir formas modestas e

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

difusas, sob o disfarce de modalidades administrativas humildes de procedimentos menores (como é o caso da organização intermunicipal) entre outras práticas de planeamento ou tomada de decisão segundo a metodologia “*bottom up*”. Estes não se comparam aos rituais majestosos de soberania central com que nos habituaram os sucessivos governos de um país conhecido pela sua tradição centralizadora, como é o nosso. E é o poder central comandado pela política transnacional da ideologia neoliberal da austeridade que, pouco a pouco, vai invadindo as formas de administrar periféricas, modificar-lhes os mecanismos e impor-lhes os seus processos, para as tornar mais “competitivas”, eficientes e modernas. Isto tudo à maneira do centro, claro. Como diria Michel Foucault (1975: 146), «O aparelho disciplinar perfeito capacitaria um único olhar tudo ver permanentemente. Um ponto central seria, ao mesmo tempo, fonte de luz que iluminasse todas as coisas, e lugar de convergência para tudo o que deve ser sabido: olho perfeito a que nada escapa e centro em direcção ao qual todos os olhos convergem».

A “descentralização” proposta faz-se segundo o princípio da localização imediata ou do quadriculamento do território. Cada capacidade e competência territorial no seu lugar; e em cada lugar, uma competência territorial. Importa distribuir as funções territoriais num espaço onde se possam isolar e localizar perfeitamente; mas também articular essa distribuição sobre um aparelho de produção que tem as suas exigências próprias e os seus interesses a satisfazer. Evitar as distribuições por grupos que se possam tornar demasiado reivindicativas. Esta reforma prefigura, como refere Fonseca Ferreira (2011), uma agenda política para acabar com a regionalização, pondo a tónica no reforço das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais (CIM). Ora, só a regionalização permitirá uma efetiva descentralização e a racionalização da administração do país. Além disso, com esta proposta corre-se o risco de enfraquecimento e perda de competências dos municípios a favor das CIM e das freguesias redimensionadas, quando os municípios e o municipalismo são o que temos de mais consistente na nossa administração. Por isso é que as grandes máquinas partidárias portuguesas do setor político mais conservador se opuseram, em 1998, a uma verdadeira regionalização. É simples: elas não eram muitos entusiastas relativamente à regionalização porque temiam (e ainda temem) o aparecimento de outros focos de ação com novas ideias e que se assumam muito pouco obedientes em relação às diretivas centrais. O que assusta mais na regionalização é que ela consiste, em última análise, numa partilha de poder. Ceder poder nunca foi fácil na história humana. Pelo menos nunca se viu que sucedesse sem luta ou, pelo menos, sem pressão. «Se se pode influenciar todo o país através de um único foco, ganhando com isso, porque se há-de facilitar o aparecimento de outros centros de geração de perspetivas diferentes que correm o risco de introduzir diversidade e, portanto, de complicar a vida dos que já estão instalados?» (VALENTE DE OLIVEIRA, 1997: 95).

A redução do número de freguesias de 4259 para 3091 operada pela reforma territorial de 2011-2013, que ambicionava abranger todo o território nacional, só se concretizou no continente por grande oposição das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Ao invés de ter gerado uma reflexão

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

sobre o que deve entender-se por freguesia na organização administrativa portuguesa e qual o papel a desempenhar por ela na atualidade,, teve como meta uma forte limitação no número destas autarquias locais, utilizando um critério de cortes percentuais do qual só poderiam escapar os municípios com quatro ou menos freguesias. A partir de cinco freguesias, a ordem foi para extinguir, aplicando-se praticamente o mesmo critério para todos os municípios. Tal como argumenta Cândido das Neves (2014), «ao legislador pouco interessou saber que mais de metade dos nossos 308 municípios tinham 10 freguesias ou menos, o que, tendo em conta a extensão territorial e a população em geral dos mesmos, estava longe de ser um número elevado; também não interessou ter presente que mais de 80% dos municípios tinham 20 freguesias ou menos, o que não era também um número excessivo».

Novamente, e de acordo com Fonseca Ferreira (2011), a proposta do governo sobre a reforma da administração local apresentada no denominado “Documento Verde” avança objetivos e princípios interessantes, mas falha no alcance, nos pressupostos políticos e nos critérios metodológicos. É necessária uma alternativa para a realização de uma Reforma estrutural, consistente e estável, da administração central, territorial e local. São definidos objetivos claros e consensuais para a reforma: maior proximidade entre decisões e população, melhoria dos serviços públicos, aumento da eficiência de gestão, economias de escala e reforço da coesão e da competitividade do território. E propõe-se uma matriz compreensível de eixos da reforma, mas como vimos, são muitos os problemas e vícios que esta proposta encerra.

Em primeiro lugar, os objetivos respondem apenas a critérios economicistas que cumprem uma missão de cortes orçamentais ditada pelo discurso de austeridade produzido durante a crise económica de 2008-2013 e imposto por poderes supranacionais a comando de uma ideologia neoliberal. A reforma do poder local português pretende dar resposta quer à conjuntura económica e financeira, quer às novas exigências colocadas aos poderes públicos locais, bem como satisfazer os compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), assinado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (a já referida Troika).

Em segundo lugar, e porque esta reforma só atende aos ganhos de eficiência e de escala resultantes da racionalização do número de entes públicos envolvidos, não tem subjacente uma visão contemporânea do território. Baseia-se em critérios administrativos e estatísticos que não correspondem à realidade territorial, entendida esta nas suas dimensões de espaço geográfico, mas, também, económico, social, cultural e identitário. Este é um problema sério: as tipologias e critérios de caracterização e agregação das freguesias não resistem a uma primeira aplicação. Dão resultados incoerentes, designadamente para as freguesias das fronteiras municipais. «Uma inconsistência adicional da proposta do Governo é avançar com a reestruturação sem debater as competências. Promete-se o reforço de competências, mas não se coloca essa decisiva questão, desde já, em debate. Ou seja: mexe-se na forma, sem ter em conta o conteúdo. [...] Finalmente, os calendários consignados

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

não permitem o debate sereno e aprofundado que o assunto exige e o Governo promete» (FONSECA FERREIRA, 2011).

Em terceiro lugar, a concretização de uma verdadeira Reforma da Administração Territorial, democrática, justa e solidária, passa por um processo escalonado e mais gradual, suportado por uma ampla discussão académica e pública com a população. Deverá integrar os níveis central, regional e local, visando encetar um processo estrutural, concertado e consistente de verdadeira Regionalização do país, que ultrapasse as últimas tendências de descentralização, municipalização ou autonomia no campo dos serviços públicos, que não parecem estar só ao serviço de uma gestão mais democrática e participante dos diferentes atores e agentes na vida da comunidade e no quadro institucional da política e da administração territorial, mas, sobretudo, de princípios de eficácia e eficiência, e maximização de recursos no funcionamento dos serviços estatais, cujos custos na despesa geral do Estado urge limitar, face às exigências de um contexto austeritário de crise económica. O paradigma neoliberal na gestão e administração territorial parece assim defender a descentralização numa lógica emancipatória e de localismo progressista, empreendedorismo dos recursos e mobilização/participação das competências das comunidades locais, tudo vetores-chave na “democracia da proximidade”, mas na verdade, esconde tendências recentralizadoras de controlo mais eficaz, das periferias supostamente autónomas, por parte do poder central.

## 8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Rui. Algumas orientações estratégicas para a organização intermunicipal. *Urbanismo*, n.º 15, 6-14, 2003.
- ATKINSON, Rob; Smith, Ian; Sweeting, David. A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 77, p.59-79, 2007.
- AVELÁS NUNES, António. O Euro: Das Promessas do Paraíso às Ameaças de Austeridade Perpétua. Lisboa: Edições Página 4 Página, 2015.
- BAILEY, Nick; BRAMLEY, Glen; HASTINGS, Annette. Local responses to austerity. *Local Government Studies*, vol.41, n.º4, p.571-581, 2015.
- BALLAGUER-COLL, Maria; PRIOR, Diego; TORTOSA-AUSINA, Emili. Decentralization and efficiency of local government. *The Annals of Regional Science*, DOI: 10.1007/s00168-009-0286-7, 2009.
- BAUMAN, Zygmunt; BORDONI, Carlo. Estado de Crise. Lisboa: Relógio d' Água, 2016.
- BRENNER, Neil. *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- BRENNER, Neil. “A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia”. *Cadernos Metrópole*, vol. 12, n.º 24, p.535-564, 2010.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie; Theodore, Nik. Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, vol. 13, n.º 26, p.15-39, 2012.
- Brown, Wendy. *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution*. Nova Iorque: Zone Books, 2015.
- cÂNDIDO DE OLIVEIRA, António. As freguesias e os desafios do futuro. *Jornal O Público*, In: <https://www.publico.pt/2014/01/31/local/noticia/as-freguesias-e-os-desafios-do-futuro->

- 1621676 , 2014, (consultado a 13 de Outubro de 2016).
- ÂNDIDO DE OLIVEIRA, António; NEIVA, Mateus. *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*. Braga: Associação de Estudos de Direito Regional e Local, 2013.
- COCKS, Matthew. Conceptualizing the role of key individuals in urban governance: cases from the economic regeneration of Liverpool, UK. *European Planning Studies*, vol.21, n.º4, p.575-595, 2013.
- CORTE-REAL, Isabel. *Descentralização e Reforma Administrativa*. Oeiras: Celta Editora, 2003.
- COSTA LOBO, Manuel; DUARTE, Paula. *Desempenho das Competências e Funções Atribuídas às Entidades Supra Municipais. Leis 10 e 11 de 2003*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2005.
- Doel, Marcus. *Poststructuralist Geographies: The Diabolical Art of Spatial Science*. Edimburgo: Edinburgh University Press, 1999.
- DUPOIRIER, Elisabeth. À descoberta da sociedade civil regional: Os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Europeia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.77, p.11-35, 2007.
- Ferrão, João; HORTA, Ana (coord.). *Ambiente, Território e Sociedade: Novas Agendas de Investigação*. Lisboa: Instituto de Ciência Sociais, 2015.
- FONSECA FERREIRA, António. O novo mapa administrativo para Portugal. *Jornal Diário de Notícias*, In: <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/novo-mapa-administrativo-para-portugal-2136976.html> , 2011, (consultado a 11 de Outubro de 2016).
- FOUCAULT, Michel. *História da Sexualidade I: A Vontade de Saber*. São Paulo: Graal, [1988] 1999.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir. Nascimento da Prisão*. Petrópolis: Editora Vozes, [1975] 2004.
- FOUCAULT, Michel. *Sociedade, Território, População*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. São Paulo: Graal, [1979] 2009.
- FOUCAULT, Michel. *Nascimento da Biopolítica*. Lisboa: Edições 70, 2010a.
- FOUCAULT, Michel. *Em Defesa da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2010b.
- FOUCAULT, Michel. *O Governo de Si e dos Outros*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- FOUCAULT, Michel. *Estratégia, Poder-Saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- FOUCAULT, Michel. *Repensar a Política*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2013.
- GAGO, Verónica. *La Razón Neoliberal. Economías Barrocas y Pragmática Popular*. Madrid: Traficantes de Sueños, 2015.
- Gato, João. A reorganização administrativa do território no Programa de Assistência Económica e Financeira. In: Lurdes Rodrigues, Maria; Adão e Silva, Pedro (Org.). *Governar com a Troika: Políticas Públicas em Tempo de Austeridade*. Coimbra: Almedina, 2015, p.299-316.
- GEDDES, Mike. Neoliberalism and local governance: cross-national perspectives and speculations. *Policy Studies*, vol.6, n.º3/4, p.359-377, 2005.
- GUARNEROS-MEZA, Valeria; GEDDES, Mike. Local governance and participation under neoliberalism: comparative perspectives. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.34, n.º1, p.115-129, 2010.
- HAESBAERT, Rogério. *O Mito da Desterritorialização. Do Fim dos Territórios à Multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, Rogério. “Concepções de território para entender a desterritorialização”. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha (Org.). *Território, Territórios. Ensaio sobre o Ordenamento Territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, pp.43-71, 2007.
- Haesbaert, Rogério. *Regional-Global. Dilemas da Região e da Regionalização na Geografia Contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- Haesbaert, Rogério (Org.). *Globalização e Fragmentação no Mundo Contemporâneo*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2013.

- Harvey, David. *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford: Blackwell, 1989.
- HUXLEY, Margo. “Geographies of governmentality”. In: CRAMPTON, Jeremy; ELDEN, Stuart (Eds.). *Space, Knowledge and Power. Foucault and Geography*. Aldershot: Ashgate, 2008. p.185-204.
- Jessop, Bob. From micro-powers to governmentality: Foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, vol.26, n.º1, p.34-40, 2006.
- JESSOP, Bob. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press, 2016.
- Lacoste, Yves. *Dicionário de Geografia. Da Geopolítica às Paisagens*. Lisboa: Teorema, 2003.
- LAGASNERIE, Geoffroy de. *A Última Lição de Michel Foucault. Sobre o Neoliberalismo, a Teoria e a Prática*. São Paulo: Três Estrelas, 2013.
- Lazzarato, Maurizio. *Governing by Debt*. Londres: Semiotext(e), 2015.
- MOREIRA, Ruy. “O espaço e o contraespaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa”. In: SANTOS, Milton; BECKER, Bertha (Org.). *Território, Territórios. Ensaio sobre o Ordenamento Territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007. p.72-108.
- MOREIRA, Ruy. *Geografia e Práxis: A Presença do Espaço na Teoria e na Prática Geográficas*. São Paulo: Editora Contexto, 2012.
- NABAIS, José. *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina, 2007.
- PECK, Jamie; TICKELL, Adam. Neoliberalizing space. In: Brenner, Neil; Theodore, Nik (Eds.). *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*. Oxford: Blackwell, 2002. p.33-57.
- Peck, Jamie; Theodore, Nik. *Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- PIMPÃO, Adriano. A modernização do Estado e as autarquias locais. In: Neto, Paulo; Serrano, Maria Manuel (coord.) *Políticas Públicas, Economia e Sociedade: Contributos para a Definição de Políticas no Período 2014-2020*. Alcochete: Nexo Literário, 2015. p.1-12.
- Raco, Mike. The new contractualism, the privatization of the Welfare State, and the barriers to open source planning. *Planning Practice & Research*, vol.28, n.º1, p.45-64, 2013.
- RANKIN, Katharine. “The praxis of planning and the contributions of critical development studies”. In: BRENNER, Neil; MARCUSE, Peter; MAYER, Margit (Org.). *Cities For People, Not For Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*. Londres: Routledge, 2012. p.102-116.
- REBELO, Marta. *As Finanças Locais e o Plano de Ajustamento da Troika*. Coimbra: Almedina, 2011.
- Rodrigues, João; Teles, Nuno. O neoliberalismo como intervencionismo de mercado. In: Bernardo, Luís (org.) *Correntes Invisíveis: Neoliberalismo no Século XXI*. Lisboa: Deriva, 2015. p.71-82.
- RUIVO, Fernando. Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre centro e periferia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.30, p.75-95, 1990.
- RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel. Poderes locais em perspectiva comparada. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º.77, p.3-9, 2007.
- RUIVO, Fernando; FRANCISCO, Daniel; GOMES, Catarina. *O Poder Local Português e a Construção Europeia: O Estado Labiríntico Revisitado*. Coimbra: Almedina, 2011.
- SPRINGER, Simon. *The Discourse of Neoliberalism. An Anatomy of a Powerful Idea*. London: Rowman & Littlefield, 2016.
- STEGER, Manfred; ROY, Ravik. *Introdução ao neoliberalismo*. Lisboa: Actual, 2013.
- TEIXEIRA FERNANDES, António. *Poder Autárquico e Poder Regional*. Porto: Brasília Editora, 1997.
- TEIXEIRA FERNANDES, António. *Monotonia Democrática e Diluição das*

MENDES, L. Arqueologia de uma descentralização “recentralizadora”: últimas notas...

Regulações Sociais. Porto: Edições Afrontamento, 2006.

Valente de Oliveira, Luís. Regionalização. Porto: Edições Asa, 1996.

Valente de Oliveira, Luís. Novas Considerações sobre a Regionalização. Porto: Edições Asa, 1997.

Wood, Andrew; Valler, David; Phelps, Nick; Raco, Mike; Shirlow, Pete. Devolution and the political representation of business interests in the UK. Political Geography, vol.24, p.293-315, 2005.

Artigo recebido em: 27/11/2016

Aceito em: 16/12/2016