

Fernando Ruivo

Centro de Estudos Sociais
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Localização de Políticas Públicas ¹

Falar do Estado é, por vezes, falar de uma terra incógnita e encoberta, uma terra que carece de desocultação. Tenho para mim, porém, que a melhor maneira de desocultar essa mesma terra, o Estado, é, afinal, procurá-la nas suas revelações e concretizações. E esse Estado, deve frisar-se, revela-se em múltiplas concretizações e revelações que são, nada mais nada menos, as suas próprias políticas públicas. Só estas concretizações, o Estado-em-concreto, permitirão, deste modo, a revelação do próprio Estado.

O tema que me traz aqui é, pois, o de alguns raciocínios introdutórios suscitados pelo tema das políticas públicas em geral, bem como o das diferentes localizações dessas políticas. Este é, aliás, também um dos temas do Mestrado “Políticas Locais e Descentralização: As Novas Áreas do Social” e, igualmente, o tema eleito do Seminário Anual de que nele me encontro encarregado, “Poder Local e Descentralização das Políticas Públicas”.

Deve dizer-se, antes de mais, que a abordagem clássica e tradicional das políticas públicas tendeu a privilegiar de forma exaustiva o chamado enfoque “top-down” da sua execução. Quer isto dizer que tal enfoque apontava para um modelo dessa execução como que constituído por um processo ou movimento linear de cima para baixo, um movimento que se geria dos segmentos mais nobres do Estado para os seus segmentos menos nobres, dos mais fortes para os menos fortes, resumindo, dos centros para as periferias...

¹ O presente texto reconstitui, com pequenas alterações, a intervenção oral, com o mesmo título, da Lição Inaugural da edição de 2002 dos Programas de Mestrado e Doutoramento em Sociologia da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Para tal modelo, o processo de execução das políticas seria, deste modo, um processo animado de uma grande simplicidade: a decisão era tomada ao centro e a execução não seria problemática, já que feita, supunha-se, de modo quase que automático nas próprias periferias, dotadas de passividade e obediência que estas eram. A execução era, assim, como que uma arte menor, como que algo perfeitamente subestimável e que não importava, por esta mesma razão, questionar.

Tratava-se obviamente de um erro, um erro sobejamente reconhecido na actualidade. De um erro grosseiro, com origem na crença numa modernização ilimitada e na imperatividade exclusiva da regulação jurídico-formal. E de um erro em que parecem continuar a incorrer muitos dos decisores políticos na actualidade. Não é, aliás, por acaso que, entre nós, o processo de execução das mais variadas políticas, sendo considerado menor, continue a tender a não ser avaliado...

E o erro que o modelo transporta consigo encontra-se igualmente presente, como não podia deixar de ser, nos três mitos constitutivos da particular visão do mundo que lhe é inerente. Se não, vejamos...

Assim, um erro, em primeiro lugar, que se encontra bem patente no mito do primado das hierarquias na coordenação da vida social. Para este mito, a administração envolvida na execução das políticas assemelhar-se-ia a uma pirâmide, uma pirâmide unitariamente centralizada. E, por estes motivos, unidade e centralismo, as decisões tomadas no topo da pirâmide tenderiam, pois, a ser milimetricamente aplicadas pelos executores situados na sua base, o terreno da execução... O que, convenhamos, não é verdade...

Um erro, em segundo lugar, ao querer elaborar-se uma distinção, igualmente mítica, entre universo político e mundo administrativo. Nela, a forte e coerente instrumentalidade administrativa relativamente ao político asseguraria uma grande consonância da execução com os planos previamente elaborados... O que, mais uma vez, não é verdade...

Um erro, em terceiro lugar, pela crença numa perseguição por parte do corpo administrativo de determinados princípios gerais, sempre presentes e intervenientes, tais como o da eficiência, o do interesse geral ou o da própria racionalidade administrativa... O que, por último, também não é verdade...

Não sabemos ainda de forma clara para onde, ou para que modelo, aponta a óbvia falência de todos estes mitos. Também não conseguimos ainda precisar que novos mitos, recomposições e reconstruções poderão vir a emergir da nebulosa que temos presentemente perante nós. Sabemos porém que para avaliar, analisar ou pôr em execução as políticas públicas há determinados aspectos que terão, forçosamente, que ser tomados em linha de conta.

Ora, um destes aspectos, o qual parece actualmente obter grande consenso, aliás, é o facto de, após a tomada de decisão central, o processo de concretização ou localização das políticas ser submetido a enormes e complexas operações de reengenharia dessas políticas, as quais foram também tradicionalmente sub-avaliadas. Esta situação aponta-nos imediatamente para a primeira das questões chave sobre a localização das políticas que me proponho inventariar.

Primeira questão chave: sobre o local

“Falar de um lugar, é falar de si próprio”, alguém dizia... Quer isto dizer que nenhum de nós pode construir e consolidar a sua personalidade sem usar como referência a ancoragem dessa mesma personalidade num determinado local, território ou territórios concretos. O local, o território é, pois, assim a chave de muitas coisas. Uma chave que, como todas as chaves, pode abrir, mas que também pode fechar, parafraseando Jorge Luís Borges...

Que pode abrir sobre a personalidade individual, abrir sobre histórias de vida, sobre determinados trajectos pessoais, trajectos quer afectivos, quer profissionais... Que pode abrir sobre a construção social da realidade, a qual, não esqueçamos, se opera em boa parte a partir do próprio local... Que pode abrir sobre a construção e manutenção de determinadas imagens locais, mas também sobre o fechamento de outras...

O peso da história faz-se sentir, é sabido, quando se contam os votos. Esta era uma das explicações sociológicas para as diferenças de voto entre as variadas regiões italianas. Mas esse peso da história local far-se-á sentir também, tenho a certeza, em muitas e muitas e muitas outras coisas...

Na realidade, os diferentes locais são constituídos pelos variados actores individuais, actores que habitam esses locais e lhes dão rosto, actores, enfim, que poderão ser mais ou menos actuantes, mais ou menos passivos... Mas a confluência local de todos estes indivíduos, actores locais individuais, produzirá como que uma outra espécie de actor, a qual se poderá então designar como actor local colectivo. As cidades, as vilas, os diferentes locais serão pois actores colectivos. E actores colectivos portadores de imagens lenta e laboriosamente construídas...

O local é pois um produto, diria mesmo um produto social, construído pelos diferentes elementos constitutivos do local e dos quais sobressai o elemento habitantes. Ora, este produto irá acarretar inúmeras consequências...

Isto quer dizer que só poderemos compreender definitivamente todas as consequências da palavra local se soubermos distinguir e entrelaçar os três patamares que afinal o compõem.

Em primeiro lugar, o local é, para utilizarmos o termo latino, *locus*. O local é pois um território físico. Mas é bom precisarmos que este território físico não é um produto final e acabado. Não esqueçamos os magníficos trabalhos de alguma Sociologia Rural de há cerca de vinte anos atrás, sobre a construção social da paisagem. Esta, segundo os seus autores, dependeria de muitas outras coisas para além da sua base física. Entre elas, o tipo de produção humana da população. O próprio território físico, sob o qual incide a tentação da imutabilidade que a expressão acarreta, está, pois, também ele, sempre em processo de construção e reconstrução em função de determinadas variáveis que com ele se vêm a fundir...

Em segundo lugar, este lugar-território não pode ser visto de forma isolada. O lugar A não está isolado do lugar B ou do lugar C, no interior da região D ou E. O que acontece é que um determinado local existe sempre numa relação articulada com outros locais e outros territórios. E essa relação, ou articulação, é simultaneamente importante para o vincar de diferenças e para a produção de personalidades próprias... O local é, pois, também produto de interacções territoriais contínuas... E, mais uma vez não é um produto acabado.

Por último, e se calhar o mais importante para o argumento que procuramos desenvolver, o local é o lugar onde se produzem ainda outras coisas. O local é afinal

habitado, não o podemos esquecer... Mas o que o local efectivamente é não corresponde de modo algum à mera soma, ao número, dos seus habitantes. Um dos pais fundadores da Sociologia, Émile Durkheim, já apontava, aliás, para este facto, ao acentuar as formas de consciência social e ao enfatizar o n+1... É que as interacções entre os habitantes e o território produzem outras coisas, coisas únicas deve acrescentar-se: produzem memórias, produzem um sentido das coisas, a compreensão de ciclos, produzem, entre tantas coisas, aquilo que se chama identidades locais...

Parece, pois, claro que determinadas condições locais, como a história local, o sentido e as identidades locais, constituem como que ferramentas imprescindíveis e altamente intervenientes, frise-se o termo, na atracção, consolidação e execução das políticas. Ou, por outras palavras, para utilizarmos uma outra expressão que me é cara, para a construção social da localização de qualquer política pública...

Segunda questão chave: sobre os laços, os laços sociais

Ora bem. A questão que a este propósito se deve levantar é a de saber qual o motivo que nos leva a viver em comunidade e sociedade e a manter essa mesma ligação, ou fio ligador, no interior da sociedade. Ou, por outras palavras, quais os factores que produzem aquilo que torna possível a vida social e que alguns autores (lembremos Mauss e Simmel, entre outros) acabam por designar como laço social?

Dentro de cada território, tenho, claramente, a certeza que o laço social é desenvolvido ao nível de pequenas comunidades, dentro dos variados locais. Não é por acaso, aliás, que alguns trabalhos recentes mostram o facto de os portugueses se sentirem mais locais ou regionais do que propriamente nacionais...

O conhecimento face-a-face é, pois, para todos nós, a verdadeira face visível da ordem subjectiva, perante aquilo que nos aparece exteriormente como uma autêntica desordem objectiva. O laço social alimenta-se assim de pequenos sinais e pequenas coisas: cheiros, memórias, ruas, afectividades, cumplicidades, intensidades de luz, histórias de vida, enfim, vidas cruzadas (já que as vidas só fazem sentido, convenhamos, quando cruzadas)... E todas estas pequenas coisas são locais, definitivamente locais... O problema é que se não ouve muito falar de laço social numa era de utilitarismo neoliberal. Mas, não nasceu a ciência

social sob o signo do anti-utilitarismo? Ora bem, este laço, quando mobilizado, poderia constituir um verdadeiro conceito motor para a acção local...

E poderia constituir um motor para a acção porque os laços sociais locais são determinantes para a própria construção das relações sociais. Isto quer dizer que as relações subjectivas e as afectividades locais são decisiva e localmente estruturantes na construção das relações sociais, entendidas enquanto cimento social. São elas que ajudam à construção da coesão territorial, da integração social e da execução local das mais variadas políticas públicas. Parece-me, aliás, que, perante fenómenos derivados da ruptura de determinados laços sociais, o verdadeiro factor eficaz a dever ser mobilizado é, novamente, o factor laço social...

Compreende-se, assim, portanto que sem uma ancoragem precisa nos laços sociais locais, o mesmo é dizer sem uma ancoragem nos cidadãos que deles são portadores, a localização de qualquer política pública tenderá a ser ineficaz ou portadora de profundas debilidades...

Terceira questão chave: sobre as diferenças entre os locais e a importância dessas diferenças para a execução das políticas locais

São conhecidas as grandes diferenças que os locais podem ostentar entre si. As características e as especificidades variam, como é sabido, variam muito de local para local. Ora, tanto aquelas características como estas especificidades podem, também elas, e como temos vindo a perceber, influenciar decisivamente a localização e concretização de determinadas políticas públicas. E essa tal influência poderá ser tanto positiva como negativa, conforme predisponham a uma localização respectivamente mais ou menos efectiva.

Deve, portanto, procurar saber-se qual ou quais os elementos que influenciam, tanto positiva como negativamente, o desenrolar desta situação. A explicitação desta influência deverá pois incidir sobre a variável do "aqui" e do "ali", isto é, da variável constituída pelos diferentes locais, pelos seus diferentes agentes, bem como pelas especificidades por eles apresentadas.

Na realidade, cada local tem uma determinada configuração sócio-cultural muito própria, a qual, obviamente, virá também desembocar em toda uma série de consequências importantes.

Desde logo, entre essas consequências, uma também determinada cultura política e prática social específica dos seus actores mais destacados. Um eventual maior ou menor peso das sociedades locais e activismo das correspondentes elites. A nível interno, a construção e negociação da sua imagem comunitária, bem como, a nível externo, o seu posicionamento na constelação dos variados locais, todos estes constituirão factores que igualmente não serão alheios a esta particular configuração de cada local. Para, finalmente, não deixar de se mencionar a maior ou menor porosidade das instituições político-administrativas em geral (isto é, da Administração Central e das decisões governativas propriamente ditas) às procuras locais de cariz público. Porosidade essa que constitui, como se tem vindo crescentemente a observar, um elemento preponderante no que diz respeito ao elenco das formas de fazer política local em Portugal (e as porosidades, como é sabido, não são iguais...).

É pois a natureza do local que interfere de forma marcante no processo de produção dessa multiplicidade ou pluralidade de políticas e posturas que, diferentemente, se vão concretizando (ou omitindo) ao nível da própria sociedade local.

Quarta questão chave: sobre o formal e o informal

A implementação local de uma política pública poderá ser mais eficaz se se apoiar em redes sociais pré-existentes no território a que se destina. Tive ocasião de comprovar este facto relativamente à organização local da luta contra a pobreza. A este propósito, sabe-se até que as sociedades podem funcionar melhor de uma maneira mais informal. É amplamente reconhecido que este é o caso da sociedade portuguesa...

Ora uma boa combinação e articulação com uma base reticular local poderá, à partida, permitir uma melhor incidência e eficiência desse outro vector mais distante, mais frio, formal e burocrático, que é o planear das políticas pelo Estado central. E, na realidade, a informalidade e horizontalidade daquela base, a base local, podem ajudar a traduzir e concretizar localmente este vector, o vector central, geralmente animado de lógicas centrais,

verticais e hierárquicas que, aliás, o próprio território tende a não aceitar ou apenas finge reconhecer...

A informalidade reticular é, pois, expressão do próprio território, expressão das suas variadas necessidades sociais e das suas identidades. É ela que pode permitir o reconhecimento da política por parte do território, bem como a sua eventual adaptação para que possa vir a ser real e efectivamente localizada. É através dela, portanto, que se opera a tradução local dessa mesma política, bem como a mobilização, adesão e participação dos agentes locais de suporte necessários à sua própria execução...

Quinta questão chave: sobre o papel do Poder Local - um Poder Local passivo ou empreendedor?

Esta tradução local pode, porém, ser desenvolvida por outro tipo de agentes, sujeitos mais institucionais e políticos, mas que não deixam, simultaneamente e por isso mesmo, de se posicionar de forma mais próxima às necessidades sociais e aos outros agentes locais. Falamos dos governos locais...

É sabido que boa parte dos territórios do nosso país são portadores de graves défices de dinamização que se instalam aos mais variados níveis. As Câmaras Municipais têm procurado lidar com esta situação... Mas também em boa parte dos casos, este esforço tem sido levado a cabo mais através da sua faceta dependente de “administração local” do que através da autonomia afirmativa de política local, isto é, de um efectivo “Poder Local”. E neste sentido, o Estado local poderá assumir uma postura mais activa, uma postura de estado-animador dos variados patamares locais.

Na minha perspectiva, o poder local deverá, pois, inicialmente consubstanciar, se tal for necessário, o núcleo duro dos actores locais mais intervenientes. Deve ter, sem os asfixiar, um papel de coordenação dos variados grupos existentes no território. Deve organizar-se como dinamizador das várias redes de actividades aí existentes, construindo assim uma “rede de redes” com vista à concretização de políticas. Um tal papel de coordenação ou de activismo local poderá conduzir a que o poder local se configure como um poder efectiva e socialmente empreendedor em termos políticos, dotado assim de um carácter não passivo.

Sexta questão chave: sobre as redes locais

Esta não passividade remete-nos novamente para a questão das redes locais. Como atrás se entrevia, tais redes são afinal a expressão da sociedade local, da sua vitalidade e coesão. São um “elemento narrativo da organização sócio-política local” (mais uma vez, uma expressão que me é muito cara) e, assim sendo, devem, elas próprias, ser igualmente constitutivas do processo de localização das políticas...

É evidente que, como qualquer fenómeno social, as redes também podem assumir diferentes facetas, exibindo, deste modo, traços de ambiguidade. E, de facto, podem coexistir diferentes tipos de redes... Por um lado, podem existir redes para as políticas, isto é, redes abertas, redes inclusivas e disseminadoras de políticas. Por outro, podem existir redes contra as políticas, isto é, redes fechadas, redes exclusoras e privatizadoras das políticas públicas. Mas apesar desta coexistência algo contraditória, cada vez mais se utiliza na literatura internacional a expressão "redes de redes", apontando-se com ela para a congregação de redes locais para variadas políticas, sejam elas sociais, educativas, de saúde, de desenvolvimento, etc, etc... E cada vez mais, igualmente, se pode crescentemente imaginar a expressão "casa associativa", uma expressão que aponta para o ninho ou incubadora onde as variadas associações, os variados agentes e instituições de índole local se podem encontrar para concertar e promover as diversas componentes da localização de políticas...

Sétima questão chave: sobre as pertenças sociológicas ao território

O território é inseparável da sua identidade. E as identidades locais podem igualmente ser um factor altamente impulsionador para o tema que procuramos desenvolver.

Parece claro que onde a identidade territorial for forte e homogénea poderão mais facilmente produzir-se a nível local, apesar de eventuais espaços de conflitualidade, consensos abrangentes sobre as intervenções locais conducentes à resolução de problemas e à captação e construção de políticas públicas. Onde tal identidade for fraca e heterogénea, ou se encontrar em crise, pelo contrário, as clivagens e competições entre diferentes interesses ou mercados políticos podem conduzir a intervenções locais fragmentadas, atomizadas e dotadas de ineficácia.

Deve assim ter-se em conta a possível existência de actores locais privilegiados que possam apresentar-se como transversais a determinadas clivagens, como as políticas, entre muitas outras. E isto aponta para uma lição que reputo como muito importante para este contexto: é que as pertenças sociológicas ao território podem ser eventualmente mais fortes que determinadas pertenças organizacionais e institucionais...

O território pode, pois, predominar sobre outro tipo de pertenças. E este facto, em nosso entender, pode e deve ser aproveitado para a captação e execução local de políticas públicas...

Oitava questão chave: sobre o peso das solidariedades primárias e da sua mobilização

É ao nível micro que as políticas efectivamente se concretizam, como nos foi dado ver. Ora, os locais são compostos de múltiplos outros “locais”, por assim dizer... É conhecido o facto de a execução de determinada política em qualquer local poder diferir substancialmente dentro do próprio local. De bairro para bairro, por exemplo...

Torna-se necessário, portanto, reintroduzir novamente a problemática dos laços sociais: a amizade, a família, o bairro, a rua, o café, os contactos face-a-face. Onde estes laços ainda forem sólidos, maiores serão, assim, as hipóteses no que diz respeito às possibilidades de mobilização para a acção e mobilização para a participação nas políticas por parte dos cidadãos...

Nona questão chave: sobre os actores locais

A questão dos actores locais encontra-se ainda subdividida em outras duas:

a) Por um lado, a questão da identidade social dos agentes interventores.

E, neste aspecto, deve começar por dizer-se que quanto maior for a ligação e embricamento dos agentes ao território a intervir (a integração na identidade territorial), maior será o conhecimento dos problemas locais. E, nessa medida, maior a sua proximidade e capacidade ou predisposição para lidar com eventuais fórmulas para a resolução destes...

b) Por outro lado, a questão do protagonismo desses mesmos interventores.

Cada vez mais, como atrás foi indiciado, o poder relacional de tais interventores no interior do sistema político-administrativo tende a ser visto como uma pedra de toque fundamental na charneira entre o sistema de agências e governos locais e a atracção/localização de políticas públicas. Pese embora a existência de efeitos perversos bem conhecidos, trata-se do problema, tão legítimo como qualquer outro, da necessidade de construir acessos à autoridade e aos decisores centrais por parte das periferias.

A capacidade de mediação destes interventores entre centros e periferias, o seu activismo entre os diferentes patamares, como o europeu, o nacional e o local (a atracção de políticas e de recursos) parece, assim, constituir-se como um mecanismo cada vez mais decisivo. Pelo que o protagonismo territorial, bem como a “equação pessoal” que envolve, se configura como algo de sociologicamente incontornável. E este facto é uma realidade, quer no que diz respeito à diminuição do peso da condição periférica, quer, o mesmo é dizer, no que concerne à atracção/localização de políticas públicas...