

Poderes locais em perspectiva comparada

Fernando Ruivo and Daniel Francisco



Electronic version

URL: <http://rccs.revues.org/774>
ISSN: 2182-7435

Publisher

Centro de Estudos Sociais da Universidade
de Coimbra

Printed version

Date of publication: 1 juin 2007
Number of pages: 03-09
ISSN: 0254-1106

Electronic reference

Fernando Ruivo e Daniel Francisco, « Poderes locais em perspectiva comparada », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 77 | 2007, colocado online no dia 01 Outubro 2012, criado a 03 Outubro 2016.
URL : <http://rccs.revues.org/774>

The text is a facsimile of the print edition.



Poderes locais em perspectiva comparada

“Os romances não começam como queremos, mas como eles querem”, afirmou Gabriel Garcia Marquez. Similarmente, as nossas vidas nunca decorrem como individualmente as tínhamos pensado, desejado e planeado. Ora, tal como as nossas vidas, também as reformas político-administrativas e as políticas públicas territorializadas não começam, deve dizer-se, como queremos, isto é, como pensámos, desejámos e planeámos, mas em boa parte como elas querem, como se tivessem, afinal, alguma vida própria, a qual foge deliberadamente aos planos do nosso desejo.

Os socialistas utópicos do século XIX, de Fourier a Saint-Simon, entre outros, tiveram a ousadia de imaginar planos magníficos para uma reforma e reconstrução mais justa e adequada das sociedades do seu tempo. Herdeiros do Século das Luzes, pensavam nessa altura, muito avisadamente, que, se os homens eram racionais, bastava arquitectarem o modelo ideal de organização social para, depois, o porem em prática. Como o Falanstério, a cidade ideal de Charles Fourier, por exemplo, onde tudo se encontraria, na sua descrição e imaginário, delineado e fabricado ao milímetro dentro da sua cabeça.

Infelizmente, tratou-se de um erro de cálculo, embora cheio de boas e férteis intenções. É que os romances, a nossa vida pessoal e, até, a organização da sociedade se encontram submetidos a ritmos muito variados e dissemelhantes, a múltiplas vontades e racionalidades em presença, a novas variáveis não imaginadas que possibilitam uma alteração prática, inexorável e não controlada das propostas iniciais.

Deste modo, não só os romances começam como querem, mas, precise-se, se vão desenvolvendo como podem. Ao sabor de contextos, circunstâncias e da intervenção de uma multiplicidade de actores/personagens para os quais os seus autores porventura não teriam inicialmente imaginado e providenciado qualquer papel de mérito. Este facto afigura-se como igualmente válido para as nossas vidas, bem como para as reformas político-administrativas e a territorialização das políticas públicas: isto é, elas desenvolvem-se também segundo os contextos e as circunstâncias em que estão inseridas e, muito especialmente, sofrem todas as operações de re-engenharia ensaiadas pelos variados actores nelas envolvidos a fim de as poder concretizar.

Nestas circunstâncias, a reconstrução das histórias de vida de tais reformas e políticas no contexto dos poderes locais e regionais deve privilegiar um enfoque que faça luz “não tanto pelos seus nomes, como pelas suas vidas secretas”, para invocar novamente Garcia Marquez.

Ora, este número temático da Revista Crítica de Ciências Sociais propõe-se adoptar exactamente esta atitude de dar ênfase não aos nomes, aos discursos oficiais e ao normativo, mas antes às vidas secretas que se perfilam e desenrolam, por vezes contraditoriamente, por detrás daquelas outras realidades, encaminhando-as através do seu curso. É esse o papel das Ciências Sociais.

Intitulado “Poderes locais em perspectiva comparada”, o número não deixa, aliás, de reflectir o trabalho que tem vindo a ser desenvolvido, desde 2002, pelo Observatório dos Poderes Locais sediado no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, os contactos que os seus investigadores têm mantido, bem como os debates internacionais em que têm participado.

Alguns dos temas contidos nos artigos constantes deste número podem ser brevemente sistematizados, podendo, desde logo, neles estabelecer-se algumas analogias (distâncias e proximidades) com a situação do sistema político local português e as preocupações dos seus, infelizmente bem poucos, analistas.

Em primeiro lugar, a questão da sociedade civil em contexto local ou regional, abordada para o caso francês por Elisabeth Dupoirier e Pierre Mazet. É um facto que, nas duas últimas décadas, se têm multiplicado as chamadas de atenção para a necessidade de associar as decisões políticas desses contextos à participação dos cidadãos. Esta tomada de consciência foi até, em alguns casos, acompanhada de produções legislativas nacionais e de recomendações europeias no sentido de associar parceiros sociais aos processos de tomada de decisão.

Como é sabido, a este propósito e para o caso português, a produção de discursos oficiais tem sido relativamente ampla, mas os resultados acentuadamente fracos. A “vida secreta” da sociedade civil portuguesa tem globalmente girado em torno de uma sociedade civil “secundária”, como a designou, em boa hora, Boaventura de Sousa Santos: isto é, uma sociedade civil em processo de paradoxal criação/activação/construção pelo próprio Estado. E, se nos reportarmos ao Estado local, não teremos dúvidas que a dita “sociedade civil” local se encontra, em boa parte dos trezentos e oito concelhos que albergamos, em quase total dependência do financiamento dos programas do Estado central ou do emprego directo ou indirecto de entidades próximas ou coordenadas pelo próprio Poder Local. Perante o vazio das sociedades civis locais (e regionais), os apoios à actividade camarária serão, pois, de ordem maioritariamente hierárquica e exógena frente à fraqueza das forças endógenas, como noutra lugar ficou demonstrado.

Elisabeth Dupoirier mostra que o tema também não é de abordagem simples no caso regional francês. Que, a partir das recomendações europeias, se registaram naquele país transformações da acção pública, contemplando interações entre actores públicos e privados. Mas que estas têm vindo a assentar numa forma muito ambígua de relação, derivada da força de que o parceiro central se encontra animado. E mostra também que o uso político que os novos parceiros sociais, entretanto visibilizados, fazem destas novas oportunidades permanece num patamar ainda limitado de troca política.

Pierre Mazet, por seu turno, aborda a constituição, obrigatória para aglomerações com características específicas, de “conselhos de desenvolvimento” por parte dos eleitos locais, tendo em vista o reforço da democracia participativa. Não deixa, porém, de problematizar esta participação em torno de vários tópicos: a designação pessoalizada dos seus membros pelos eleitos e, portanto, a constituição de um espaço público seleccionado, o poderem entender aqueles membros o que e quem afinal representam, para além deles próprios, os calendários aí utilizados, o domínio da linguagem dos dossiers, entre outros. Conclui, no entanto, que o facto de os eleitos procurarem controlar os conselhos não significa que estes não possam constituir uma possível plataforma de modificação das relações políticas locais, bem como dos conteúdos da acção pública.

Em segundo lugar, a questão do binómio descentralização/(re)centralização é levantada por Rob Atkinson, Ian Smith e David Sweeting. Trata-se de um tema de importância fulcral, dada a sua transversalidade a diferentes países, e que nos conduz a algumas interrogações sobre a “vida secreta” da onda descentralizadora a partir das décadas de sessenta e setenta do século passado. Para alguns autores, a explicação desta onda encontrava-se na dupla contradição sofrida pelo Estado, a qual se acentuava a partir desta época. A desterritorialização já então operante conduzia a que esse Estado tivesse que administrar o espaço económico nacional integrado no mercado mundial e, simultaneamente, tomasse consciência de que não lograva reter o estilhaçamento das formas de controlo social. A reterritorialização foi uma das respostas possíveis, a qual se vem prolongando até hoje, elevando-se igualmente os governos locais, na sua articulação com o Poder Central, à categoria de actores principais, mais próximos das populações e da resolução de problemas. Neste encadeamento contraditório dos dois patamares estatais, 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.

A descrição da experiência inglesa do New Labour nos últimos anos aponta, assim, segundo os autores, para um processo que, similarmente, ostenta duas

faces: por um lado, o governo central afirma desejar que sejam atribuídos mais poder e competências aos governos locais, bem como aos respectivos cidadãos (descentralização), procedendo neste sentido; por outro, procura que as actividades daí decorrentes se encontrem em conformidade com os seus próprios objectivos 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 acção.

Já a analogia neste âmbito com o caso português se apresenta simples de compor, na distância que mantemos relativamente a esta experiência: entre nós, a descentralização, após o seu fulgor inicial, tem sido tibia e enrolada em falsas partidas (basta lembrar o adiar da regionalização, os avanços e recuos das várias propostas de reforma territorial, bem como as indecisões em torno da devolução e financiamento das competências), ao passo que a recentralização se tem apresentado como um factor constante (e a história das primeiras Leis das Finanças Locais é suficientemente eloquente a este propósito).

Em terceiro lugar, Silvia Bolgherini introduz, a propósito do caso italiano, a questão dos efeitos não previstos das reformas e das continuidades que se podem encontrar presentes naquilo que aparenta serem rupturas radicais. Assim, as reformas dos anos 90, muito particularmente a introdução da eleição directa do presidente de Câmara, em 1993, deveriam conduzir a uma revolução, por alguns designada como uma “Segunda República”, visando o aumento da estabilidade dos governos locais, por um lado, e, por outro, uma maior autonomia dos executivos relativamente aos partidos políticos. A autora considera que os principais objectivos destas iniciativas pareciam ter sido atingidos. Mas argumenta que se tratou de uma revolução, sem dúvida, mas de uma revolução de compromisso e continuidade com a cultura política anterior: havendo mudanças, o sentido da mudança não descolou da personalização e do domínio da lógica dos partidos na cena política local, características que constituíam o cerne da “vida secreta” da cultura política local italiana.

Este peso das culturas políticas, tanto as mais antigas como as mais jovens, tem igualmente paralelo em Portugal, conduzindo a que, entre nós, predominantemente efeitos colaterais e não previstos no exercício da vida política local. No que diz respeito às culturas mais antigas, é sabido como o personalismo, o poder relacional e a inserção em redes fechadas de cunho privatístico prevaleceram, a longo prazo, sobre a ruptura política de 1974, enquanto continuidade de origem remota, deslustrando o edifício político local democrático que se procurou desde então construir (alguém falava, a este propósito, na herança de “forças sociais escondidas”). Quanto às mais jovens, oriundas da democra-

cia (o peso dos aparelhos político-partidários na vida política local, por exemplo), atente-se nas fracas consequências da publicação de legislação viabilizadora de candidaturas locais de cidadãos independentes. Salvo raras exceções, tais candidaturas têm vindo a representar em termos locais a mera existência de conflitos e lutas acesas entre diferentes protagonistas no interior dos próprios aparelhos partidários, não a ascensão de forças sociais autónomas que, aliás, por eles se não sentem representadas.

Em quarto lugar, Giovanni Allegretti e Massimo Allulli centram-se na experiência do orçamento participativo em Itália, enquanto ponte para a construção daquilo que designam como o “novo município”. Partindo da geografia em mudança dessa experiência, concentram-se depois na actividade da “Rede do Novo Município”, não só enquanto oportunidade de renovação para o orçamento participativo, mas também como horizonte mais vasto para outras inovações no âmbito das práticas de desenvolvimento e gestão territorial. Considerado aquele como um núcleo duro da inovação política, que envolve instituições e sociedade civil em percursos devidamente complementares, os autores acentuam ainda o facto de variadas administrações locais italianas terem começado a colocar em estreita relação as experiências do orçamento participativo com a construção de modos complexos de leitura da própria política local e das contradições do território por elas atravessado, dessa maneira tornando mais públicas e transparentes, em nossa opinião, as vivências de algumas “vidas secretas” territoriais italianas.

Apesar de o debate internacional em torno deste tema ter sido e ser ainda, como referem aliás os autores, muito mais amplo do que o número de experiências concretas em geral (o que é particularmente verdade para o nosso país), deve realçar-se o facto de as várias experiências portuguesas neste âmbito se encontrarem já em fase de cooperação e discussão conjunta sobre os dados, percursos e resultados de cada uma delas, tendo realizado este ano o seu primeiro encontro, em S. Brás de Alportel.

Em quinto lugar, a questão do Estado local importado. René Otayek e Tiago Matos Fernandes debruçam-se, a este propósito, sobre as causas e consequências da importação generalizada (e posteriormente disseminada pelo continente) de fórmulas reformadoras de carácter descentralizador por parte dos Estados africanos pós-coloniais a partir dos anos noventa.

Numa reflexão de cariz mais amplo, René Otayek começa por frisar o carácter profundamente exógeno deste processo, cuja origem remonta aos acordos negociados entre aqueles Estados e determinadas instituições, como o Banco Mundial e outros “arrendadores” de fundos internacionais. Tais acordos comportaram, em geral, pressões no sentido de reformas de índole política nos países receptores, reformas do tipo “chave na mão” oferecidas pelos países do

Norte, os quais vieram a fazer da descentralização um eixo central das suas políticas de cooperação com África. Isto, por um lado, porque a descentralização, numa sua visão idealizada, seria considerada como propiciadora da democracia e da participação, organizando de per si uma transformação em profundidade dos mecanismos de poder. Por outro, porque o ponto referencial comum de tais reformas seria constituído pelo próprio modelo eurocêntrico, por aí se legitimando a concepção ocidental do político, bem como o seu cunho e vocação universalista.

No entanto, segundo o autor, apesar do seu carácter exógeno e imposto, tais reformas acabam por ser objecto de um verdadeiro processo de apropriação, o qual desemboca em tantas “vidas secretas” quantos os países que delas foram objecto. O estado africano “reformado” apresenta, assim, fortes capacidades de contorno e instrumentalização das regras dos “homens dos fundos” e, deste modo, a reforma será simultaneamente não apenas uma imposição, mas também um recurso que os Estados do Sul, com distintas consequências, mobilizam em diferentes e possíveis formas de apropriação.

Tiago Matos Fernandes procura, pelo seu turno, concretizar esta análise do Estado mimético ao caso de Moçambique e, neste país, ao município da Ilha de Moçambique, sopesando aí a referida imposição/apropriação. E mimético, porque o direito moçambicano importou a quase totalidade do enquadramento jurídico-administrativo português sobre as autarquias locais. No entanto, a importância das instituições políticas comunitárias tradicionais na vida política local era, por variadas razões, tão forte que o Estado moçambicano se viu forçado a reconhecê-las a partir de 2001. Partindo do conceito de pluralismo administrativo externo (sobrevivência de estruturas políticas que exercem as prerrogativas próprias do Estado ao nível local), o autor mostra como, no caso observado, se assiste a uma fragmentação das funções do Estado a nível local exercidas por várias entidades oficiais e não oficiais, umas assumidas pela Frelimo, outras apoiadas pela Renamo. Deste modo, podem encontrar-se naquele território áreas onde o Estado encontra resistências ao exercício da sua soberania, derivadas de processos de transformação política gerados ou legitimados pelo processo de descentralização.

Em sexto e último lugar, Daniel Francisco retoma algumas das preocupações constantes na maior parte dos textos atrás inventariados. O trabalho que apresenta, com o título significativo, “Territórios chamados desejo”, faz uma deriva expressiva do ponto da situação no que se refere aos diferentes poderes locais, com ênfase final na cena portuguesa, discutindo o contexto territorial dos diferentes entendimentos relativos ao poder e ao Estado. Nesse sentido, procede a uma avaliação da passagem de um paradigma de governo ao da governance local, numa circunstância histórica de múltipla fragmentação (do

Estado, de cidadania e de aparelhos públicos). Entre muitas outras, duas ideias expressas devem ficar assinaladas: a primeira é a de que o local e a proximidade podem, efectivamente, auxiliar o processo de refundação da política; a segunda, a de que o envolvimento de um amplo leque de actores em torno da definição de um projecto perspectiva a construção territorial do bem comum.

Mas, novamente e em conclusão, os romances desenvolvem-se como podem e os desejos e as realidades, como se comprova, podem não ser coincidentes. A segunda parte do título do texto é, nesse sentido, reveladora: “Da largueza dos conceitos à contenção das experiências”, aludindo às virtualidades que a realidade se encarrega de relativizar.

Resta-nos continuar a tentar descortinar as vidas secretas e as forças sociais, escondidas ou não, que se encontram em jogo, conduzindo a determinado tipo de novas situações, muitas delas não previstas, bem como a diferentes produtos territoriais.

Fernando Ruivo

Daniel Francisco