

---

FERNANDO RUIVO

Faculdade de Economia da Universidade  
de Coimbra e Centro de Estudos Sociais

---

## Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia

---

75

*Não existe uma só forma de fazer política em Portugal. A política desdobra-se numa pluralidade de tipos de execução de medidas políticas e de formas de acção política que ora aqui assumem determinado cariz, ora para ali tomam outro figurino. Uma das variáveis explicativas de tal situação, que o autor procura explicitar, é a dos diferentes locais e suas especificidades: cada local tem uma configuração local própria, na qual*

*desagua numa determinada cultura e prática política dos seus actores mais destacados, num maior ou menor peso negocial das suas elites e da imagem do local, bem como na também maior ou menor porosidade das instituições políticas e administrativas aos seus interesses, tudo isto inserido num processo de mediação entre centro e periferias políticas.*

**O** tempo conquista o espaço, o desenrolar das sociedades unificaria os diferentes territórios, convertendo-os à virtude da semelhança e reagrupando problemas e comportamentos em novos escalões e categorias de âmbito mais dilatado. Tal convicção constituiu uma das traves mestras da constituição e posterior consolidação do discurso das ciências sociais. Com raras excepções, estas foram assim incorporando a *lição* da força homogeneizadora da história e da evolução social, no sentido da cada vez maior diluição das diferenças espaciais, as quais, embora subsistindo, teriam mero interesse residual, histórico, ou, mais precisamente, *local*.

Na realidade, fornecido pelos mapas sociais do século XVIII e XIX, o contexto de firmação das nações e da consolidação dos Estados revelava-se extremamente propício a esta situação. A relevância da diferença resvalava para categorias que demandavam o devir da nova identidade, agora nacional, para conceitos suficientemente abstractos e centrípetos para

1.

*"Space was treated as the dead, the fixed, the undialectical, the immobile".*

(Foucault)

*"Il peso della storia si fa puntualmente sentire quando si aprono le urne".*

(A. Marradi)

não necessitem de outro nível de concretização que não um global arquitectado pelo eixo central<sup>(1)</sup>.

Assim se forma a ciência social. Fascinada pelo "nacionalismo metodológico" (Smith, 1979:191), sobressaltada pelo dissolver das comunidades na sociedade, documentando os desenvolvimentos dos Estados e das sociedades num processo de alocalidade analítica doravante tido como cientificamente natural. A conjugação de determinados factores, nomeadamente de ordem histórica e política, forjou pois um outro contexto, este científico, portador de um prisma altamente desvalorizador da instância local.

Não trataremos aqui da complexidade do mapa que conduziu a esta situação, nem procuraremos elucidar ou explicar o funcionamento das bússolas que auxiliaram a reencontrar os caminhos e a reavaliar a importância de um nível local de análise. De qualquer modo, e a propósito de tal importância, gostaríamos de aqui deixar as seguintes considerações.

Em primeiro lugar, porquê estudar o local e a política em Portugal? A este respeito, podem alinhar-se, de forma não exaustiva, uma ou duas respostas que correspondem a idêntico número de razões. É que nos parece encontrar-se reconhecida a inexistência de uma só forma de fazer política em Portugal. A política desdobra-se, afinal, numa multiplicidade de tipos de execução de medidas políticas e de formas de acção política que ora assumem aqui determinado cariz, ora ali tomam outro figurino. Qual ou quais as variáveis que influenciam esta situação? Entre outras, aquela que procuraremos explicitar é a variável dos diferentes locais e das suas especificidades. Cada local tem uma determinada configuração cultural própria, a qual, obviamente, desagua numa também determinada cultura política e prática social dos seus actores mais destacados, num maior ou menor peso das sociedades locais e correspondentes elites, numa negociação da sua imagem e posicionamento, bem como na também maior ou menor porosidade ou receptividade das instituições político-administrativas aos seus interesses. É pois o nível do local que interfere de forma marcante no processo de produção dessa multiplicidade ou pluralidade de políticas que, diferentemente, se vão concretizando tanto na sociedade local como no Estado Local. Como noutra lugar se afirmou, "interrogar o funcionamento estatal a partir da multiplicidade

---

(1) Sobre o contexto do nacionalismo, cf. Agnew (1987:73). Sobre a relação entre a ciência social e o desenvolvimento dos estados, cf. Wittrock (1989) e Wagner (1989). No que diz respeito à revalorização analítica de mecanismos locais, cf. Ruivo e Marques (1982).

de lugares onde se exerce, significará encontrar mais do que um seu registo ou inscrição, traduzir-se-à, entre outras coisas, numa tentativa de reconstituição das relações de poder verticais e horizontais que cruzam o edifício social” ( Ruivo e Veneza, 1988:20 )

Em segundo lugar, referência deve ser feita à importância do nível local enquanto instância mediadora entre estruturas e práticas sociais. Urge romper com a bipolarização metodológica quer daqueles para quem os fenómenos sociais tendem a ser perspectivados como que independentes de práticas individuais, quer daqueles para quem os indivíduos determinam de *per si* em termos das suas acções, motivações e interacções<sup>(2)</sup>. Trata-se pois de preencher um vazio existente entre as estruturas e as práticas sociais, de concretizar, localizar ou dar vida às primeiras e estruturar as segundas. Por outras palavras, trata-se de perspectivar a instância local como forma de intermediação entre Estado e sociedade, de tomar em consideração o seu papel mediador nas relações entre instituições estatais e processos sociais, entre estruturas e agentes portadores de práticas. O local será, deste modo, entendido como um nexo de estruturação das relações sociais, o que significa que a actividade social é realizada mediante processos sociais específicos ao local. Tal estruturação encontra-se, no entanto, ancorada por sua vez em resultados previamente estabelecidos, uma vez que, ao mesmo tempo, o local recebe e reconstrói elementos da escala social mais vasta em que se insere. Assim, “as práticas sociais sedimentam-se localmente e constituem, por isso, os limites e as possibilidades de outras práticas e de novas formas de conhecimento. São estas estruturas localmente consolidadas que, em conjunção com as relações de poder inevitavelmente presentes nas relações externas dos sistemas locais, estruturam os campos possíveis das acções” ( Reis,1989:12).

Esta posição de cadinho de mediação por parte do local poderá melhor ser entendida se examinarmos os diferentes (embora convergentes) conteúdos que a sua noção comporta (Agnew, 1987:28).

a) Local refere-se a *locus*, a lugar, a uma localidade que se associa a determinados acontecimentos. O universo social desse local constitui o ambiente onde emergem relações sociais, tanto institucionais como informais. Quanto a isto, no entanto, algumas precisões devem ser feitas: em primeiro lugar, que o enfoque da individualidade do local não pode

(2) Cf. Giddens (1981: 162; 1985: 290), Agnew (1987: 29), Knorr-Cetina (1981), Reis (1989: 9).

esquecer a interdependência dos locais; segundo, que este local deve ser compreendido enquanto processo em construção-reconstrução, e não como um produto físico imóvel em determinado mapa; terceiro, que reivindicar a sua importância como elemento mediador não significa, por isso mesmo, abstrair de outros processos que o circundam e nele se concretizam, adaptando-se e transformando-se, adaptando-o e transformando-o.

b) Por isso mesmo, local significa também uma determinada localização, uma *posição* numa constelação de elementos que se inter-relacionam. Este local é aquele que se posiciona *em relação* a quadros sociais definidos por processos de âmbito mais vasto. Isto significa, desde logo, que o lugar local de que atrás falámos é uma ordem que não pode ser compreendida sem a referência à macro-ordem objectiva que a estrutura e no seio da qual ele negocia a sua posição em maior ou menor grau.

c) A palavra negociação introduz-nos o terceiro elemento que deve ser atribuído ao conceito local. Quem negocia, pode estar em posição de desvantagem mas não é, seguramente, um agente totalmente passivo. Há, portanto, uma margem de afirmação ou de apagamento e, nesta medida, o local comporta uma determinada *percepção* ou *sentido* desse local, uma *identidade* subjectiva territorial em maior ou menor escala sem o qual também se não poderia compreender a dimensão do local. Forjado pelo sistema produtivo, pela história, pela durabilidade dos seus sucessos ou insucessos, pela capacidade ou incapacidade das suas elites, pela visibilidade ou invisibilidade interna dos seus recursos, o local é também o lugar onde se registam actividades específicas concretas e onde nascem estruturas de sentido. Novamente, não é um produto mas antes um processo em configuração. É sabido como esta identidade ou sentido do local pode extravasar o seu âmbito e fronteiras e emprestar a sua marca a um sistema de locais. E é conhecida a importância de tal identidade para o processamento e tradução das mensagens e directivas à escala global.

São as mediações que dão vida às concretizações, situadas aquelas como estão entre as estruturas e os indivíduos. Neste caso, o local recebe e processa dados das estruturas mais vastas, os quais, adaptados, vão ser *praticados* pelos agentes que nele se movimentam; simultaneamente, recebe, processa e canaliza (muito especialmente em termos políticos) práticas e identidades dos agentes locais susceptíveis de reconstruir as estruturas.

A importância de um modelo como este advém justamente de não reduzir a riqueza e complexidade da vida social a um mero relato de causa-efeito, ilustrando a intermediação decisiva de outros níveis passíveis de serem analisados.

Só mediante a conjugação dos três elementos integradores da noção de local atrás delineados, no entanto, se poderá reconstituir a fertilidade inerente ao conceito e restituir-lhe um lugar central na análise do social.

2. O termo cultura política foi tradicionalmente revestido pelas ciências sociais de características algo vagas.

Em geral, o significado que lhe era atribuído pouco ia além da tentativa de inventariar tipos de posicionamentos e orientações individuais no que dizia respeito aos processos políticos. Não negando, embora, esta perspectiva, deve porém acentuar-se o seu carácter incompleto.

Na verdade, ela pressupõe que o jogo político e as suas regras se encontram já previamente fixados num quadrante que nos é fornecido pelo espaço político do sistema estatal e nacional. Conjugando individualismo e nacionalismo, desconhecerá assim subculturas e culturas locais. Acresce que uma cultura política não é necessariamente apenas um produto, mas antes também um elemento constitutivo dos fenómenos políticos. Isto é, trata-se de um princípio activo, agente e simultaneamente fruto de inter-relações entre esferas da sociedade. Nessa medida, uma cultura política não consiste num mero objecto passível de ser descrito e quantificado, mas uma estrutura de significações da realidade, um código simbólico que adquire sentido num determinado contexto e fornece identidades aos seus sujeitos. O contexto, obviamente, é o do local.

Na realidade, as culturas políticas locais<sup>(3)</sup> ou territoriais foram classicamente abordadas e analisadas através de duas dimensões: a dimensão horizontal e a dimensão vertical. Quanto à primeira, tomava-se geralmente a cultura como expressão e ligamento de realidades locais bem marcadas, da integração de um sistema político local. Quanto à segunda, procurava-se reconstituir o modo através do qual agentes portadores de características culturais locais se relacionam com instituições ou processos de carácter nacional. Ambas as dimensões, no entanto, se encontraram separadas e compar-

---

(3) Sobre o sentido da expressão, cf. Caciagli (1988) e Feltrin (1988). Importantes estudos de caso podem encontrar-se em Fedele (1983), Parisi (1984) e Circuiti Politici (1988). Sobre a relação das culturas políticas com o fenómeno regional, cf. Putnam (1985), Cazzola (1988) e Fedele (1988a; 1988b).

timentadas em diferentes tradições científicas disciplinares: a horizontal, exercida pela antropologia na sua busca da auto-referência comunitária, rica de contributos mas, em muitos casos, redutora da perspectiva relacional; a vertical, governada pela sociologia política clássica no seu afã de amstragens e previsões eleitorais, redutora da perspectiva local. Na realidade, nem os sistemas políticos locais se encontram completamente fechados, nem o sistema nacional se acha dado e pré-fixado, pelo que as duas dimensões não cessam de se cruzar e sobrepor continuamente.

O próprio termo *cultura política local* não assumiu, até há pouco, um significado unívoco. Os estudos e investigações que reivindicavam a expressão para objecto das suas análises acentuavam diferentemente cada uma das suas componentes, levando à transformação de um objecto unitário em três diferentes práticas científicas.

Umhas vezes, enfatizava-se a palavra *local* da expressão, privilegiando-se os estudos do local como âmbito de expressão de culturas políticas próprias e autónomas. Muito ligados ao recrudescer de reivindicações nacionalistas e regionalistas, muitos dos trabalhos que se inseriam nesta linha procuravam detectar o fundamento étnico-territorial de determinadas políticas e utilizavam, para o efeito, metodologias adequadas. Outras, era à palavra *cultura* que se procurava dar realce para reconstruir todo um teatro de acontecimentos onde predominariam formas de solidariedade, estratégias de actores da cena local, instituições de múltiplas funções, enfim, todo o *grass roots* da política. Outras, ainda, privilegiavam a palavra *política*, tentando captar, entre outras coisas, um possível nexa entre especificidades políticas, práticas de determinados agentes e processos de desenvolvimento.

Torna-se preciso unir aquilo que se encontrava apartado e afirmar a identidade da expressão. Como atrás ficou vincado, local refere-se a lugar onde se constituem relações sociais, que se encontra em posição relacional e a partir do qual se gera um sentido territorial. É isso mesmo que significa o falar-se em cultura política local. Isto é, que os comportamentos políticos não se baseiam apenas em categorias universais que remetem para o quadro da política nacional, que as variações locais não devem ser perspectivadas como desvios à norma geral porque esta — o universal e nacional — é constituída por estruturações de nível local. Por outras palavras, subjacente ao conceito de cultura política local encontra-se o argumento de que existem estruturas sociais e modelos de interacção específicos de determinado local que

podem dar origem a formas também específicas de comportamento político.

Os diferentes locais podem, assim, ser olhados enquanto *actores colectivos* (Agnew, 1987:34), como entidades portadoras de uma determinada imagem de si próprias e produtoras de representações para o seu exterior. Neste sentido, enquanto actor colectivo, o local negoceia continuamente a sua posição na hierarquia dos locais: é uma entidade holística, mas em relação, um local relacional. Tal não significa, no entanto, a existência de consensos fortes ou mesmo igualdade de representações de interesses no interior do local. A este propósito, alguém sabiamente classificava a vida política local como um consenso ambíguo. Mas não se pode negar a existência de vantagens ou desvantagens derivadas do posto ocupado no sistema de locais e, portanto, de alianças, a maior parte das vezes tácitas e informais, com vista ao exterior, por parte de determinados actores locais privilegiados.

O universo político local não se refere, assim, apenas ao local. É um universo de cruzamentos. É nele que adquirem significado as políticas globais pelo modo como aí se concretizam, adaptam e relacionam. É pelo conjunto constituído por tais universos que se estrutura a política nacional.

Acresce que o poder se encontra espreado pela sociedade numa complexa teia relacional, e não totalmente concentrado num vértice isolado de uma pirâmide segundo o modelo do leviatão. E quem dele beneficia encontra-se, de certo modo, sentado à sua mesa. O local enquanto actor colectivo produz uma imagem relevante para a sua "diferença" cultural, a qual em grande medida pode ser determinante para a atracção de políticas públicas e para o manusear de toda uma série de recursos. Muitas características locais pouco mais serão do que dados inertes e meramente quantificáveis enquanto não processados pelo sistema e cultura políticas locais. Estes seleccionam algumas dessas características e fornecem-lhes saliência política em termos relacionais. Também para a obtenção de benefícios, assim, "a política local, mais do que um sistema passivo de tradução de necessidades, constitui um processo activo de fornecimento de sentido" (Agnew, 1987:57) e operacionalização de poder.

A política local não se encontra, pois, nem totalmente isolada numa postura de autoreferência territorial, nem é completamente dependente de hierarquias territoriais superiores. Joga num tabuleiro onde duas equipas tendem a disputar uma partida cujos resultados se inscrevem em campeonatos diferentes para cada uma delas.

Por um lado, uma das questões fundamentais à construção do Estado sempre foi a da sua organização territorial, sendo-lhe necessários sistemas de governo local. Trata-se de ligar o centro aos lugares incorporados pelo Estado, dependendo este de tal ligação para a manutenção da sua hegemonia e de níveis razoáveis de legitimação. O que só pode levar a bom fim mediante a prossecução de políticas de base local e consequências territoriais.

Por outro, o local depende da influência política que, em certa medida, lhe é fornecida pelo Estado. Os seus canais de expressão política são os aparelhos político-partidários e as ligações local-central, isto é, as próprias instituições administrativas surgidas para o enquadrar e controlar<sup>(4)</sup>. É nestes canais que o jogo da política local se desenrola, criando regras próprias, informais, e especificidades que variam de local para local. É neste jogo e pelos seus canais que as diferentes periferias políticas sobreviveram, resistiram e, nas últimas décadas, se reconsideraram enquanto realidades, ao mesmo tempo que eram cientificamente reavaliadas.

3. Não foi porém fácil esta última tarefa de reavaliação científica das periferias. Não fora o dealbar de um novo ciclo de crise do nacionalismo, tanto económico como político ou cultural, e, provavelmente, se continuaria a aceitar aquilo que seguidamente se passa a enunciar quanto ao modelo de relações entre centro e periferias.

Em primeiro lugar, a tónica dominante do relacionamento do centro com as periferias consistiria ou na produção de hegemonia cultural ou na realização de exploração económica por parte do centro. Em segundo lugar, a ênfase da análise será assim colocada num dos dois pólos opostos: ou no centro ou na periferia. Em terceiro lugar, as definições predominantes da periferia resumir-se-ão nas expressões "áreas geográficas remotas e isoladas" ou "regiões subdesenvolvidas". Quarto, a actividade estatal em relação às periferias verificar-se-ia no sentido da difusão de valores modernos e centrais ou no apoio à actividade das forças do mercado. Por último, a importância da política ao nível das comunidades locais ou é nula, já que a política é uma prerrogativa do centro, ou de fraco alcance, pois as decisões efectivamente importantes são tomadas noutro quadrante<sup>(5)</sup>.

---

(4) Sobre o papel que ambos podem desempenhar na selecção e adaptação das políticas estatais, cf. Scokpol (1985:11 e 24).

(5) Trata-se, em termos gerais, da caracterização que a teoria da modernização e a teoria da dependência fazem das relações entre centro e periferias.

Não querendo aqui discutir estas proposições, passamos a expor as traves mestras de um outro modelo de análise das relações entre centro e periferias políticas, o qual terá a virtude de contemplar o incremento da disseminação dos corpos burocráticos nas periferias das sociedades contemporâneas e a sua interacção com a sociedade e a política locais, bem como o espaço de activismo e manobra onde se conforma a dose de poder político de que afinal são dotadas essas mesmas periferias.

Em primeiro lugar, a tónica dominante das relações entre centro e periferias deve ser colocada nos seus eixos de comunicação e de troca política. Ora, aquele que se nos afigura como mais importante para o tema que se procura desenvolver é o de uma cumplicidade (Crozier, 1970:101; Worms, 1966), uma *cumplicidade política e administrativa*. A ênfase analítica coloca-se assim, em segundo lugar, no ponto de encontro entre ambos os pólos, no seu modo de relacionamento ou de troca, ainda que desigual: as *alianças* que se efectuam continuamente entre centro e periferias. A definição de periferia que interessa a este modelo é, em terceiro lugar, aquela que possa privilegiar os operadores das cumplicidades e alianças, isto é, *administrações periféricas e entidades locais*. Quarto, a acção do Estado tem que ser também submetida a reavaliação: trata-se de uma actividade de *distribuição* de bens públicos e que pode coadjuvar a atracção de recursos vários. Por último, avoluma-se extraordinariamente a importância da política local, já que as *elites locais* podem possibilitar a canalização de recursos para as suas comunidades.

O que se passa é que no próprio centro do jogo de mútuas dependências entre centro e periferias se encontra o sistema administrativo. E este, enquanto organização, apresenta-se com duas faces: uma é constituída pelo discurso normativo que lhe preside, por todo o corpo de regras a que ele é suposto obedecer na concretização das directivas anteriormente emitidas, pela racionalidade com princípio, meio e fim de que se deve encontrar animado; outra, ao contrário, são os processos reais da actuação administrativa, as discontinuidades que se criam entre níveis decisórios e níveis implementadores, as variadas racionalidades pragmáticas e flexibilidades negociais de quem lida mais imediatamente com o tecido social activo<sup>(6)</sup>.

---

Uma síntese destes modelos de relação, bem como do modelo alternativo a seguir proposto, pode encontrar-se em Tarrow (1979:273-293). Sobre ambas as teorias, cf. ainda Figueiredo e Costa (1982; 1986).

<sup>(6)</sup> Cf. Ruivo e Veneza (1988:17).

Neste sentido, as administrações são entidades onde se forjam assim lógicas e culturas organizativas próprias<sup>(7)</sup> para a resolução (ou adiamento) de, pelo menos, uma parcela dos problemas que se lhes apresentam. Tal circunstância deriva do facto de se encontrarem, no processo de resposta às solicitações, submetidas a dois círculos viciosos que pressionam no sentido da existência, reconhecida ou não, de uma pluralidade de códigos, de normas explícitas e implícitas, de actuações formais e informais.

O primeiro, situado a montante dos aparelhos administrativos, consiste no *círculo vicioso legislativo* (Bettini, 1983). Trata-se da existência de um conjunto de peças legislativas estatais que não parecem ser aplicáveis na prossecução dos fins desejados, pois não têm em devida conta tanto a complexidade dos problemas que procuram atacar como a adequação *real* e características dos aparelhos envolvidos na aplicação do direito e das políticas. Elaborados na calma dogmática dos gabinetes, imbuídos de propósitos de modernização e tecnocracia, oscilando entre uma ideologia de legalidade e uma ideologia de eficiência muitas vezes contraditórias, tais diplomas esquecem que "não se muda uma sociedade por decreto"<sup>(8)</sup> e que os processos de inovação social e política são, em boa parte dos casos, não programáveis, descontínuos e imprevisíveis por parte do Estado e dos actores sociais<sup>(9)</sup>. Neste sentido, o chamado *desvio administrativo* constitui, estamos em crer, uma norma a observar quando se pretende adequar determinadas práticas à obtenção de um máximo de resultados<sup>(10)</sup>.

O segundo, constituído no próprio interior da organização administrativa e derivado do modelo de relações dominantes aí instituído, consiste no chamado *círculo vicioso burocrático* (Crozier, 1963:354). Isto é: as administrações caracterizam-se por um grande nível de estratificação interna; a falta de comunicação entre esses estratos leva ao recurso a um sistema de normas abstractas, as quais, por sua vez, dão origem a fortes doses de poder discricionário; a inadequação de tais normas às tarefas concretas, tem, entre outras coisas, como consequência, a sua resolução mediante o estabelecimento de acordos informais<sup>(11)</sup>. Trata-se de um círculo vicioso

---

(7) Sobre o conceito, cf. Zan (1988).

(8) A expressão é de Crozier (1979).

(9) Cf. Perulli (1989), Santos (1989:2), Scokpol (1985:16).

(10) Sobre a questão do desvio administrativo, cf. Bettini (1983:121). Sobre a relação entre este, o informal e a inovação, cf. Bettini (1987:13) e Taradel (1987:205).

(11) Cf. Crozier (1970:95ss).

porque deste modo apenas se resolve uma situação concreta e pontual sem carácter de precedente para o sistema. É como que um *direito negociado*<sup>(12)</sup> por vários actores para determinada ocorrência que é apenas um ponto na constelação de outras ocorrências idênticas, as quais não verão a sua negociação efectuada pelo simples facto de naquela ela ter sido realizada. É um modelo circular, já que reenvia de forma continuada para o seu ponto de partida sem, oficialmente, constituir sistema; é um modelo bloqueante devido às energias que faz dispender em assegurar pessoalmente o que juridicamente devia e podia encontrar-se garantido<sup>(13)</sup>; é, de qualquer modo, uma forma possível de pôr em funcionamento aquilo que de outra maneira talvez não funcionasse ou não funcionasse de forma melhorada.

Consoante as áreas onde se estabelece, desejada ou não desejada pelas agências estatais, trata-se da configuração de uma *administração paralela*<sup>(14)</sup> que aponta para um modelo específico de relações externas entre organizações, relações essas o mais das vezes informais, o qual pode ajudar a explicar uma parte do relacionamento entre centro e periferias.

Os acordos informais podem afinal surgir como fruto de uma *rede de cumplicidades* inter-pessoais e inter-institucionais à volta de determinada sede local: à sua volta poderemos, em determinados casos, encontrar uma estrutura (informal) como a de um *ninho*<sup>(15)</sup>, conjugando elementos da administração local, da administração central e central desconcentrada, de grupos de interesses e de elementos ligados a partidos com implantação local, de um ninho onde se desenvolveria um jogo de assistência e apoio ao local. Será, talvez, através de estruturas deste tipo, descontando as possíveis diferenças de caso para caso, que a periferia, muito especialmente na fase de actuação das políticas, pode exercer a sua influência, levando a uma maior incidência destas no espaço social onde se inscreve.

---

<sup>(12)</sup> Sobre a noção, cf. Pirovano (1988) e Boy (1988).

<sup>(13)</sup> Sobre o modelo circular-bloqueante, cf. Becquart-Leclerc (1976:130).

<sup>(14)</sup> Cf. Gordillo (1982:35s). Sobre a relação entre esta e a actuação do Estado paralelo, cf. Santos (1985:891). Sobre as práticas administrativas reais e os "arrangements" administrativos, cf. Dupuy e Thoenig (1983; 1985). No que diz respeito ao impacto das mutações sociais na transformação do próprio direito administrativo, cf. Allières *et al.* (1985).

<sup>(15)</sup> A designação é de Thoenig (1975), numa pesquisa sobre sistema de poder em três "departamentos" franceses e o papel das elites políticas, económicas e administrativas. O tema será mais tarde retomado (Crozier e Thoenig, 1976). O que se pretende salientar com esta noção são a interdependência, as redes inter-organizativas e a possibilitação do acesso às entidades decisórias.

4. O que atrás fica dito pressupõe uma alteração como que da *personalidade de base* dos elementos que integram tanto a administração local ao nível político e técnico como as elites políticas locais mais combativas. Embora o novo estilo que os caracteriza seja um pouco como um conglomerado de diferentes géneros, acentuando-se consoante o local uma ou outra dessas componentes, pensamos que globalmente algo se encontra em processo de mutação.

Em primeiro lugar, só com propósitos de caricatura se pode representar o eleito local dentro dos parâmetros globais do tipo ideal de *notável*<sup>(16)</sup>. É óbvio que a escolha eleitoral recai em muito sobre uma figura de prestígio local, à qual acaba por se atribuir uma autoridade formal à autoridade informal que tal figura já usufrui no interior da comunidade. Mas convenhamos que este processo se verifica, quando se verifica, através da mediação de um sistema de partidos com incidência local, o que em muito modifica o quadro do tipo ideal de notável. O advento da democracia em Portugal é pois um dos motores da mutação<sup>(17)</sup>. Assim, a rede de obrigações de que o notável se rodeia e onde adquire capital social extravasa o âmbito meramente pessoal e familiar, alargando-se para uma rede de interesses que há que concertar. Deste modo se atenua a postura individualista do autarca, bem como a sua reivindicação de independência. É que o notável representava tradicionalmente interesses que gravitavam numa órbita meramente local. O desenvolvimento económico e o aumento da comunicação política, particularmente de há duas décadas para cá, têm vindo a minar lentamente esta situação. A ocupação do notável era predominantemente a do proprietário, a que se juntavam muitas vezes o controlo de formas de saber como o jurídico e o da medicina. Hoje, e as autárquicas de 1989 em Portugal bem o ilustram em alguns resultados menos esperados, a ocupação do eleito dá relevo aos profissionais da classe média, os quais tendem a ser portadores de um diferente modo de se relacionarem quer com a política, quer com a comunidade, entre outras razões por, geralmente, não serem originários do próprio local da sua eleição.

Em segundo lugar, não se aplica ao autarca português o modelo de *administrador apolítico*. Esta situação talvez tivesse sido possível no decurso do Estado Novo, não fora a intensidade dos níveis de clientelismo e a fraqueza de capacidades

<sup>(16)</sup> Sobre a transformação que este papel veio a sofrer em Itália e França, cf. Tarrow (1979:104). Para França ainda, cf. Grémion (1976) e, mais recentemente, Rondin (1985).

<sup>(17)</sup> Sobre o alcance e faseamento das mutações no período posterior a 1974, cf. Santos (1984), Veneza (1986), Ruivo e Veneza (1988).

gestoras que a sua administração local apresentava. Tal modelo pressupõe uma forte dose de integração burocrática e administrativa, isto é, a possibilidade de os aparelhos de controlo administrativo penetrarem capilarmente todo o território nacional enquadrando os seus agentes. Este factor não foi, nem parece ainda agora ser, uma constante da história das instituições nacionais. Fragmentação e descontinuidades levam a que, pelo menos no que diz respeito ao eleito local, a característica de "mera administração de directivas políticas previamente formuladas noutra quadrante" seja dotada de fraco alcance. É claro que a penetração ou integração do sistema de partidos, essa sim quase capilar, impede por si própria a reivindicação de independência que caracteriza o modelo, embora a noção de competência tenha constituído uma das apostas fortes das batalhas eleitorais.

O que é que mudou em termos políticos, impedindo já a identificação entre autarca e notável mas, simultaneamente, recusando a aplicabilidade do tipo weberiano de administrador neutral e apolítico? Quanto a este assunto, podemos delinear algumas tendências registadas nas duas últimas décadas, as quais configuraram um novo tipo de agentes e uma nova forma de exercer a política.

Em primeiro lugar, foram sendo substituídas as ligações ou vínculos tradicionais que se registavam entre centro e periferias. A figura de notável foi deixando de poder dar respostas às variadas necessidades das comunidades, alterando-se consequentemente o tipo de mediação entre Estado e comunidades: os vínculos ou ligações de ordem de pessoal não são já suficientes devido à intervenção dos corpos burocráticos na relação centro-periferias. Estes produzem novos tipos de aberturas e fechamentos na comunicação e troca políticas, obrigando a que tal relação em muito se inscreva também nos vínculos de ordem burocrática.

Em segundo lugar, tem vindo a registar-se uma mudança significativa na base social do recrutamento político a nível local. As elites tradicionais, embora activas, têm sido pressionadas no sentido de ceder a representação política imediata a grupos sociais que se encontravam menos contemplados no leque de alianças. É, no fundo, o sistema partidário a responder à maior complexidade social, contemplando uma ascensão política local também por ele mediada.

Em terceiro lugar, a vida política local sofreu uma forte transformação. Baseada numa rede local de conhecimentos de carácter pessoal, metamorfoseou-se numa já complicada teia de grupos, associações e actividades organizadas, tanto

de incidência local como com prolongamentos nacionais, que se não compadece com as formas de dominação e legitimação tradicionais.

Por último, e causa primeira, alterou-se o tipo de procura das comunidades locais: da satisfação de necessidades de ordem mais individualizada passou-se, pelo menos aparentemente e consoante os casos, para intervenções de maior cariz público e colectivo.

Tudo isto produz, quer-nos parecer, uma mudança da personalidade de base política dos operadores a nível local. É uma alteração das práticas dos agentes envolvidos na política local que leva à configuração de novos papéis, muito especialmente no que decorre das práticas da administração local — o autarca será, em maior ou menor medida, consoante condições que interessa avaliar, um *mediador político* (Tarrow, 1979:121) entre centro e periferia. Isto é, a implementação de determinadas directivas políticas nacionais requer iniciativas a nível local e os dirigentes locais actuam como mediadores em sede local de tais políticas. O que significa que, se a mediação ocorreu sempre na relação entre centro e periferia, é o tipo de mediação que se modifica também: obriga a novo estilo, novos contactos e novos vínculos, obriga a uma procura activa de apoios para a concretização e canalização de recursos e, portanto, a novas cumplicidades detectáveis em todo o edifício social, tanto a nível formal como informal<sup>(16)</sup>. São os canais a utilizar, os meios de comunicação e troca política que se multiplicam em termos de hipóteses, indo da administração territorial às periferias dos ministérios, das ligações pessoais aos vínculos profissionais, associativos e partidários.

5. Para além das tendências atrás alinhadas, as quais contribuíram para a criação e acentuação do papel contemporâneo de mediador político, que outras condições favoráveis ou necessárias à conformação desse papel se podem inventariar? Ou, se quisermos, por outras palavras, que outros tipos de situações favorecem esta forma específica de comportamento político que, em muitos casos, se pode encontrar concatenada com determinados índices de desenvolvimento local?

Em primeiro lugar, será forçoso referir a importância do maior ou menor peso das elites locais no sistema político nacional, bem como do tipo que configuram, para o enqua-

---

<sup>(16)</sup> As intenções e resultados dessa procura activa de apoios podem, sobretudo, observar-se nos planos de actividades e investimentos complementares camarários.

dramamento da questão. É através delas que muitos dos vínculos entre centro e periferia se forjam, é no seu seio que se moldam e potenciam determinados comportamentos e diferentes estratégias de actuação. Por outras palavras, é no seu interior que, informalmente, o voluntarismo que ainda caracteriza a política local pode vir a adquirir um mínimo de sistema.

Parece claro que onde as elites são débeis ou dominadas pelo caciquismo, fáclmente se encontram controladas pelo centro e sem possibilidade de reprodução, pelo que a sua importância para o Estado é supérflua, gerando-lhe indiferença. Ao contrário, nos casos em que as elites locais demonstram força e mobilidade política, tal facto redundando geralmente num maior acesso a determinados recursos. Factores como a região onde se encontram implantadas, o partido em que maioritariamente apostam, a tradição histórica local e a experiência/resultados acumulados são muito importantes para o delinear do seu crescimento e influência. A este efeito, o qual pode, como em economia, ser bola-de-neve, junta-se, no entanto, a dança dos ciclos governamentais: partidos há, e governos, que praticam mais ou menos políticas de alianças territoriais e de alicerçamento nas elites locais, com oscilações consoante os melhores ou piores resultados eleitorais que obtêm, levando tal circunstância a uma maior ou menor permeabilidade conjuntural à importância das manifestações locais.

De interesse fulcral parece, assim, ser o averiguar do peso específico dessas mesmas elites, da sua capacidade reprodutiva, bem como do seu assentamento na cultura política local. Trata-se da visibilidade que possuem em relação a elas próprias, o que passa, portanto, entre outras coisas, pela imagem que fazem delas mesmas, do papel que desempenham, das estratégias utilizadas no processo de negociação e troca política com instituições à escala nacional e regional e, no que concerne à representação política, aos modos de recrutamento e carreira.

Em segundo lugar, é forçoso mencionar o tipo de desenvolvimento político nacional. O tipo ideal deste desenvolvimento ou do processo de construção do Estado nacional abarca, entre outros elementos, duas questões de grande importância para a definição dos parâmetros da mediação local. Trata-se, por um lado, dos níveis de penetração administrativa e, por outro, da dimensão da integração política.

No que diz respeito à penetração administrativa, ela significa o grau de aproximação e controlo das periferias e, o mesmo é dizer, a capacidade de executar os programas

centralmente delineados. Quanto maior for a penetração administrativa e o controlo hierárquico dentro da própria organização, menor tenderá a ser o espaço de manobra e negociação de posição por parte das periferias. Ora, o que se passa em Portugal, apesar do crescente aumento dessa penetração, e à semelhança de outros países de semiperiferia europeia, é que o fenómeno de implantação e modernização administrativa é, à partida, um fenómeno de importação jurídica e ideológica que enfrenta dificuldades em pôr em prática o grosso do seu conteúdo discursivo. Trata-se de um facto observável no século XVIII, que se prolonga por todo o século XIX, pela Primeira República e Estado Novo. A nação unifica-se cultural e politicamente, mas a implementação jurídica e administrativa real de tal unificação respondia com atraso ou de diferente modo, ancorada que estava em redes clientelares de interesses. Parece ser esta uma das heranças que Abril de 1974 irá receber e com a qual terá de lidar: a deficiente penetração administrativa tinha gerado uma distribuição clientelar de bens públicos e, neste sentido, como que uma *privatização do poder estatal* (Santos, 1987: 57). Existindo uma mediação local ela é de ordem pessoal. Em que medida se irá operar uma ruptura com tal situação?

A resposta encontra-se, parece, na dimensão da integração política, isto é, na mobilização e participação de novos grupos sociais ou de grupos anteriormente sem expressão ao nível de poder no período anterior a 1974. Restringida durante a Primeira República, abafada no período do Estado Novo, é com a ruptura política operada pelo novo regime que se regista um incremento de integração política até antes desconhecido. Cedo, no entanto, se prefiguraram os canais quase exclusivamente dominantes dessa integração: os partidos políticos, os quais irão institucionalmente elaborar as novas regras do jogo político, ao mesmo tempo que disputam, em termos de implantação e resultado eleitoral, determinadas parcelas do território. Isto irá significar que serão também as elites a serem disputadas e que a ruptura acima interrogada será, em muitos casos, uma ruptura apenas parcial. Continuará a registar-se uma certa dose de privatização do poder estatal, só que agora ela será uma *privatização politizada* pelos aparelhos partidários locais. A mediação local abandona o seu carácter pessoal, as redes de clientelas partidarizam-se, aumentam, de qualquer modo, as possibilidades e a margem de manobra da mediação política local. O que quer dizer que, mesmo colocada perante um aumento de penetração administrativa, a periferia poderá negociar ou dosear essa penetração con-

soante os resultados que a própria penetração oferecer, através do jogo de influências políticas.

Em terceiro lugar, devemos questionar-nos sobre o tipo de Estado em que vivemos. Tal facto é de grande importância para os canais a utilizar pelos operadores da mediação política, os autarcas.

Se nos encontrarmos numa situação de Estado forte e coeso, centralizado ou com grande nível de penetração administrativa e, portanto, controlo capilar das periferias, o jogo de mediação tenderá a decorrer num único canal de comunicação entre centro e periferia: o canal da administração, que permite através dele operar políticas, traduzir pedidos e distribuir recursos. Neste caso, o autarca buscará desempenhar o seu papel de mediador enquanto *activista administrativo*, isto é, procurará desenvolver contactos e consolidar vínculos no interior do sistema administrativo.

Se, pelo contrário, nos encontrarmos perante um Estado pouco compacto ou fragmentado, descentralizado ou com fraco índice de penetração administrativa e, portanto, com diminuto controlo periférico por parte do centro, o jogo da mediação desenrolar-se-á em boa medida noutra quadrante: o canal a utilizar será o do sistema político-partidário, ao qual parte da tarefa de manter a coesão do edifício nacional foi confiada. Neste caso, o autarca exercerá a sua mediação enquanto *empreendedor político*, isto é, desenvolverá actividade e procurará vínculos no interior do sistema de partidos, canal de apoio por excelência na atracção de recursos.

Novamente porém nos encontramos perante a formulação de dois tipos ideais que necessitam de ser sopesados no que diz respeito à realidade nacional. E esta é complexa, não se subsumindo completamente em nenhum deles, antes recolhendo elementos em ambos.

Em primeiro lugar, o Estado português apenas é forte naquelas áreas que se constituem como fundamentais para a prossecução da actividade estatal imediata e para a manutenção de determinada margem de legitimação. Neste momento ainda, a penetração administrativa apresenta bolsas de descontinuidade: o Estado é forte e coeso nas áreas fiscais e da administração da justiça, não obtém grandes índices de controlo em áreas como, entre outras, a administração local e o exercício do Poder Local. Isto significa que a actuação deste Poder se concretiza em formas extensas e flexíveis, sem controlo apertado, salvo em períodos pré-eleitorais, por parte da administração central, facto que por si só já potencia a actividade mediadora do autarca.

Em segundo lugar, devido às formas de penetração administrativa que no nosso país se configuraram, a actuação estatal resulta débil e confusa na execução das políticas<sup>(19)</sup>. A atrás mencionada tradição da privatização do poder estatal mantém-se bem presente na operacionalização dos recursos por parte dos autarcas. Nessa medida, estes, para além de negociarem a selecção de resultados com a administração que lhes está mais próxima, tendem a reforçar a abertura e os vínculos com a engrenagem mais nobre do canal da administração central. Apesar de nos não encontrarmos perante um Estado forte, o autarca português é um activista administrativo na sua intenção mediadora, característica essa comum a determinados países centrais.

Mas, simultaneamente e em terceiro lugar, conjugam-se também nessa actuação características que normalmente acompanham o Estado fragmentado e difuso. Neste, a política local tende a estar mais submetida a pressões de ordem local, a interesses e ligações de cariz clientelar-partidário. Não se trata esta de característica meramente periférica, já que muitos países centrais a ostentam. Trata-se antes de algo que advém das transformações decorridas com a ruptura de 1974, da politicização da privatização do poder estatal também atrás referida. Para canalizar recursos e exercer a mediação, o eleito local deverá também assim assumir-se enquanto empreendedor político, deste modo conjugando duas formas possíveis de activismo autárquico. ■

---

(19) Sobre outras hipóteses explicativas no que diz respeito ao "Estado e formas de poder social em Portugal", cf. Santos (1989:19s).

Referências  
Bibliográficas

- Agnew, J. 1987 *Place and Politics*, Boston, Allen and Unwin.
- Alliés, P. *et al* 1985 *L'administration dans son droit*, Paris, Publisud.
- Becquart-Leclerc, Jeanne 1976 *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Boy, Laurence 1988 "Conclusions provisoires", in Pirovano, A. (org.), *Changement social et droit négocié (de la résolution des conflits à la conciliation des intérêts)*, Paris, Economica.
- Bettini, R. 1983 *Il circolo vicioso legislativo*, Milano, Franco Angeli.
- Bettini, R. 1987 "L'informale tra devianza, suplenza, innovazione", in Bettini, R. (org.), *Informale e sommerso: devianza, suplenza e cambiamento in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Caciagli, Mario 1988 "Approssimazione alle culture politiche locali. Problemi di analisi ed esperienze di ricerca", *Il Politico*, 2.
- Cazzola, F. *et al.* 1988 *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I / *Partiti di fronte alle regioni*, Milano, Giuffrè.
- Circuiti Politici 1988 *Meridiana - Rivista di Storia e Scienze Sociali*, 2.
- Crozier, Michel 1963 *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil.
- Crozier, Michel 1970 *La société bloquée*, Paris, Seuil.
- Crozier, Michel; Thoenig, Jean-Claude 1976 "The Regulation of Complex Organized Systems", *Administrative Science Quarterly*, 4.
- Crozier, Michel 1979 *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset.
- Dupuy, François; Thoenig, Jean-Claude 1983 *Sociologie de l'administration française*, Paris, Armand-Colin.
- Dupuy, François; Thoenig, Jean-Claude 1985 *L'administration en miettes*, Paris, Fayard.
- Fedele, Marcello (org.) 1983 *Il sistema politico locale (Istituzioni e società in una "regione rossa": L'Umbria)*, Bari, De Donato.
- Fedele, Marcello 1988a *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Vol. II *Le forme politiche del regionalismo*, Milano, Giuffrè.
- Fedele, Marcello (org.) 1988b *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, Vol. III *Classe politica e modelli di organizzazione*, Milano, Giuffrè.
- Feltrin, Paolo 1988 "Le culture politiche locali: alcune osservazioni critiche sugli studi condotti in Italia", *Il Politico*, 2.
- Figueiredo, A.M.; Costa, C.S. 1982 *Do subdesenvolvimento*, Vol. I *Vulgatas*, Porto, Afrontamento.

- Figueiredo, A.M.; Costa, C.S. 1986 *Do subdesenvolvimento, Vol.II Rupturas*, Porto, Afrontamento.
- Giddens, A. 1981 "Agency, Institution and Time-Space Analysis", in Knorr-Cetina, K. e Cicourel, A.V. (orgs.), *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro-Sociologies*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Giddens, A. 1985 "Time, Space and Regionalisation", in Gregory, Derek e Urry, John (org.), *Social Relations and Spatial Structures*, London, Macmillan.
- Gordillo, A.A. 1982 *La administración paralela (El parasistema jurídico-administrativo)*, Madrid, Civitas.
- Grémion, Pierre 1976 *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- Knorr-Cetina, K. 1981 "The Micro-Sociological Challenge of Macro-Sociology: Towards a Reconstruction of Social Theory and Methodology", in Knorr-Cetina, K. e Cicourel, A.V. (orgs.), *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro and Macro-Sociologies*, London, Routledge and Kegan Paul.
- Parisi, Arturo (org.) 1984 *Luoghi e misure della politica*, Bologna, Il Mulino.
- Perulli, Paolo 1981 *Società e innovazione (Teorie, attori e politiche in Italia e negli Stati Uniti)*, Bologna, Il Mulino.
- Pirovano, Antoine 1988 "Introduction générale", in Pirovano, A. (org.), *Changement social et droit négocié (de la résolution des conflits à la consolation des intérêts)*, Paris, Economica.
- Putnam, Robert; Leonardi, Robert; Nanetti, Raffaella 1985 *La pianta e le radici: Il radicamento dell'Istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Reis, José 1989 *Os espaços da indústria: a regulação económica e a mediação local numa sociedade semiperiférica*, Tese de Doutoramento, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Rondin, Jacques 1985 *Le sacre des notables*, Paris, Fayard.
- Ruivo, Fernando; Marques, Maria Manuel Leitão 1982 "Comunidade e antropologia jurídica em Jorge Dias", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 10.
- Ruivo, Fernando; Veneza, Ana 1988 "Seis questões pelo Poder Local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26.
- Santos, Boaventura de Sousa 1984 "A crise e a reconstituição do Estado em Portugal (1974-84)", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14.
- Santos, Boaventura de Sousa 1985 "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português", *Análise Social*, 87-88-89.
- Santos, Boaventura de Sousa 1987 "O Estado, a Sociedade e as políticas sociais: o caso das políticas de saúde", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 23.
- Santos, Boaventura de Sousa 1989 "O Estado e os modos de produção de poder social", *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, 7.

- Scokpol, Theda 1985 "Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research", in Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Scokpol, T. (orgs.), *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Smith, A.D. 1979 *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford, Martin Robertson.
- Taradel, A. 1987 "Formale ed informale nel comportamento organizzativo delle burocrazie pubbliche in Italia", in Bettini, R. (org.), *Informale e sommerso: devianza, supplezza e cambiamento in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- Tarrow, Sidney 1979 *Tra centro e periferia*, Bologna, Il Mulino.
- Thoenig, Jean-Claude 1975 "La relation entre le centre et la peripherie en France", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, 36.
- Veneza, Ana 1986 "O Poder Local, 1976-1984: da indefinição à (des)centralização estatal", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 18/19/20.
- Zan, Stefano (org.) 1988 *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.
- Wagner, Peter 1989 "Las ciencias sociales y el concepto de Estado en Europa occidental: estructuración política del discurso disciplinario", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 122.
- Wittrock, Björn 1989 "Las ciencias sociales y el desarrollo del Estado: transformaciones del discurso de la modernidad", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 122.
- Worms, Jean-Pierre 1966 "Le Préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 3.