

Poder Autárquico e Poderes Difusos*

António Teixeira Fernandes

O Estado actual, cuja constituição remonta aos inícios dos tempos modernos, debate-se em profunda crise. A sua excessiva concentração, com vontade de gestão centralizadora, vem tornando demasiado visíveis, no espaço das democracias, as dominações exercidas sobre as regiões periféricas. A internacionalização do poder político, por outro lado, associada à transnacionalização da economia, traz para primeiro plano a autonomia das comunidades locais. Entre estas e o poder supranacional, posiciona-se o Estado, mantido pela força das lógicas estabelecidas. Uma das manifestações da crise do Estado centralizado aparece sob a forma de reivindicação da autonomia regional.

Tal crise, que envolve o Estado em si mesmo, agravada pela não menor crise do Estado social, exprime-se correntemente na oposição entre a lógica que lhe é própria e a lógica social das localidades e das regiões. Subjacentes a esta lógica, estão identidades culturais, nuns casos antagónicas e noutros complementares. A identidade cultural reivindicada sobre uma identidade nacional imposta conduz normalmente à afirmação de autonomias radicais. No caso em que se revelam complementares, surgem novas formas de autonomia colectiva, expressiva ou instrumental, postas ao serviço de um desenvolvimento endógeno. Esta é bem a situação característica de Portugal, onde a invocação da identidade social e cultural é feita em prol da reivindicação de formas novas de autonomia colectiva, postas directamente ao serviço do desenvolvimento, qualquer que seja a sua modalidade de expressão. Tenha-se presente que a formação dos Estados modernos, inspirados pelo ideal de liberdade, não levou necessariamente à libertação dos diversos grupos e agrupamentos, mas antes à sua dominação. Em todo

* Comunicação apresentada ao Encontro da Associação Portuguesa de Sociologia sobre «Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local», Vila do Conde, 1 a 3 de Abril de 1993, aqui retomada com alguns desenvolvimentos.

o processo de unificação e de unidade, operam totalizações ou retotalizações.

O problema que nos propomos analisar não é, porém, o da emergência do poder autárquico através das fissuras que se abrem no Estado abalado pela crise em que se encontra. Não será tão-pouco nosso objectivo considerar a lógica da sua constituição e do seu exercício no interior do espaço das comunidades locais, questão por nós noutra lugar já estudada¹. O que nos interessa aqui abordar é como se configura o poder autárquico e, sobretudo, como se relaciona com os demais poderes difusos. Alguns pressupostos estão na base da presente análise: o poder local concentra em si mesmo cada vez mais competências, delas dependendo, na sua medida própria, o desenvolvimento e a qualidade de vida das populações. Os poderes difusos na comunidade local, por sua vez, ou carecem de capacidade suficiente para se afirmarem, ou tendem, não raro, a serem pouco «autárquicos», inserindo-se em redes mais alargadas de relações, nacionais e internacionais. Poderá resultar daí uma conexão ambivalente e, não raro, mesmo ambígua, entre estes dois tipos de poderes, autárquico e difusos.

O estudo desta problemática passa pelo conhecimento das posições relativas que ocupam os diversos actores sociais nos sistemas em que actuam. O poder de um actor social depende da sua posição numa dada estrutura. Se se considera o poder político, o presidente da edilidade desempenha uma função central na comunidade. Mas há ainda a estrutura informal de poder, constituída por uma rede mais alargada de capacidades de decisão e de influência. A estima de que se goza no meio, os canais de comunicação a que se tem acesso, o sistema de relações em que se está inserido, a possibilidade de que se dispõe de participar na orientação do destino de uma colectividade, são critérios para se medir o poder efectivo dos diferentes actores sociais.

As estruturas formal e informal do poder interpenetram-se, de ordinário, fortemente nas práticas sociais de uma comunidade local. Se em política o que parece tende a ser, o poder reputacional de que alguém goza é já, em si mesmo, poder real. Sendo, na acepção weberiana, a dominação uma «probabilidade», esta será tanto mais elevada quanto maior for também a estima e a capacidade de influência sobre a população e sobre os outros actores sociais que competem num mesmo sistema alargado de relações. Esta capacidade dos actores sociais é não só poder efectivo como ainda mecanismo que conduz ao poder político.

¹ ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES, «Poder local e democracia», in *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras*, Universidade do Porto, 2, 1992, pp. 29-59.

A forma como as diversas elites são percebidas e consideradas no interior da comunidade local converte-se, então, em critério determinante da distribuição de influências. Os poderes difusos posicionam-se diferentemente perante o poder autárquico e, de acordo com os atributos que lhes são próprios, podem disputar com ele a capacidade de decisão. Este será um indicador do poder real que se exerce, porque nele consiste, de facto, o essencial de tal fenómeno. Por ele passa igualmente o procedimento de localização dos diferentes focos de poder e das suas fileiras de acesso. Todas as associações constituem redes informais que importa considerar para se saber como ele se concentra ou se distribui no interior das comunidades locais. São as questões, por isso, da posição relativa dos diversos poderes difusos e do acesso ao poder local que aqui estão em causa, quer este se encontre «dissolvido» na sociedade, quer se mostre concentrado. Existem dois movimentos que lhe são correlativos: a tendência para a concentração e o desenvolvimento de contrapoderes. Não há, de facto, poder sem contrapoderes, existindo entre um e outros uma correlação. O conhecimento das situações não estruturadas de poder é, conseqüentemente, de grande importância para a sociologia política, porque permite a análise das interacções e das transacções no interior de um sistema em que poder e contrapoder se relacionam de forma dialéctica.

1. O poder político não pode ser redutor da vida colectiva. Existem, na sociedade, interesses e projectos diferentes, com graus variáveis de compatibilização. A liberdade ganha com o adensamento de redes de relações sociais espontâneas, sendo tanto mais forte a democracia quanto mais também se afirma e intensifica a vida associativa e o pluralismo social e cultural. A liberdade resulta desta conciliação entre o poder político constituído e os outros poderes difusos na sociedade. O respeito pelo associativismo conduz igualmente à salvaguarda dos poderes sociais. Estes consubstanciam, de facto, direitos civis e políticos, e a sua afirmação alarga o campo da cidadania. Correlacionada estreitamente com a ampliação dos direitos, aquela cidadania expande-se para fora do estrito sistema em que as democracias têm vindo a encerrar a actividade propriamente política e, no domínio mais vasto da sociedade, através das mais diversas formas de associação, dá origem a contrapoderes. A democracia não é um vazio de poder, mas um poder que se autocontém e se dimensiona face à resistência e ao desenvolvimento de poderes intermédios. Somente quando se aceita a existência de outros poderes, se contraria a tendência natural para a autocracia, se diminui o controlo exercido sobre a sociedade e se dá plena expressão aos direitos civis e políticos. Toda a sociedade exerce

constrangimento sobre os indivíduos, quer através dos grupos, quer através do poder político. A liberdade total apenas poderá existir no reino da utopia. O espaço da liberdade histórica resulta da relação dialéctica entre aqueles diversos poderes. Os agrupamentos secundários impedem a tendência para a concentração política, criando as condições indispensáveis à vivência concreta da democracia, contendo a acção daquele poder e abrindo espaços de liberdade, do mesmo modo que a acção do Estado poderá contrariar o fechamento das diversas modalidades de associação.

O desenvolvimento da democracia política associa-se, na verdade, ao *boom* associativo que se tem verificado nas sociedades ocidentais, na medida em que, operando também como factor de regulação social, tende a dar expressão e a representar a sociedade civil e a defender o espaço, que se quer seja cada vez mais vasto, de cidadania. Na sua consolidação, as autarquias podem tender a esvaziar de poder os agrupamentos. A aceitação de outros poderes é, porém, uma condição *sine qua non* do respeito e da promoção da democracia, porque somente desta forma a sociedade se liberta do constrangimento dos grupos e do Estado. As diferentes modalidades de associação são os melhores antídotos contra a massificação e a maior garantia da liberdade.

O alargamento do espaço público no interior da sociedade civil é, na verdade, essencial à democracia. Aquele espaço desempenha uma função política, na medida em que a democracia não é concebível sem a constituição de uma rede alargada de associações voluntárias. No espaço público, desenvolve-se a actividade comunicativa e exerce-se a acção. Nela se afirma, de forma privilegiada, o poder comunicativo que, em princípio, deve estar fora da dominação. O espaço público não é somente o lugar onde se exprime a vontade geral, mas também onde se gera a legitimidade. A comunidade local é um espaço público onde desperta a vontade geral, que é um elemento essencial à vivência da democracia.

Face ao gigantismo do Estado ou à tentação de autocracia do poder autárquico, os indivíduos não podem lutar isoladamente. Necessitam de combinar esforços e de agir em comum, em redes de solidariedade. Porque, no entender de Alexis de Tocqueville, «difícilmente se tira um homem de si mesmo para o interessar pelo destino de todo o Estado», por causa dos instintos que o separam dos outros, «para que os homens permaneçam ou se tornem civilizados, é necessário que entre eles a arte de se associar se desenvolva e se aperfeiçoe na mesma proporção em que cresce a igualdade das condições». Parece que quando têm possibilidade de «se associar livremente em todas as coisas, acabam por ver, na associação, o meio universal, e por assim dizer único, de que os homens podem servir-se para atingir os diversos

fins que se propõem»². A associação, concebida como uma «arte», é considerada essencial à conservação da liberdade democrática, porque a democracia, promovendo o individualismo, fez quebrar a cadeia que ligava todos os homens. Ela propicia não só a acção como a criação de códigos de conduta. A análise da relação entre poder autárquico e poderes difusos, consubstanciados estes em diversas modalidades, é, conseqüentemente, um procedimento que utilizamos para o conhecimento do alcance da democracia no interior das comunidades locais. Se a cidadania se promove na razão directa da afirmação dos direitos dos indivíduos, e se esta afirmação é contemporânea do alargamento do processo de democratização, importa então saber qual a extensão dos direitos políticos na sociedade, o mesmo que é dizer até onde se opera a socialização do político. Não se pretende, no entanto, diluir o poder político na vida social. Ele poderá mesmo ajudar a generalizar o gosto pela associação. Procura-se unicamente relacionar tudo o que possui um carácter de poder, estabelecendo a conexão entre as diversas instâncias que possam constituir sedes de dominação ou de libertação na actividade colectiva, de forma que, da sua contraposição, derive uma democracia mais extensa e sobretudo mais rica de conteúdo, onde a vida das pessoas decorra em suficiente liberdade.

A democracia cresce e alarga-se, na realidade, com o pluralismo, porque este promove as condições propícias ao seu desenvolvimento, ao proporcionar a expressão do "homem em todas as actividades sociais. Os grupos intermédios são não só formas particulares de poder, como ainda factores que impedem a sua concentração. Ainda que reivindicuem normalmente um carácter de apolitismo, são pólos de dominação em algumas áreas e, utilizando esta partilha de influências, tendem a exercer pressão sobre os municípios. Dotadas de racionalidades diferentes, as relações das associações com o poder local são raramente conflituais. Unicamente em situações muito particulares, se transformam em grupos de pressão. Dispõem de meios limitados para poderem converter as suas necessidades em exigências, mantendo assim os conflitos em estado de latência. Mas, quando se acentua a tendência para a municipalização das influências, o conflito pode adquirir alguma visibilidade, dando origem a uma eventual luta pelo controlo do poder autárquico. As associações convertem-se, então, no principal espaço de contestação deste poder, oferecendo aos actores políticos na oposição matéria para a sua acção. Embora reticentes em relação ao empenhamento partidário, «as associações são um dos lugares onde a oposição

² ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, II, Paris, Hammarion, 1981, pp. 119,126,133,140,141,148,149 e 362.

local pode, fora dos períodos eleitorais, encontrar uma tribuna onde desenvolvam as suas concepções, mobilizem o seu público e eventualmente façam prova das suas capacidades gestórias»³. Reclamando-se do apolitismo, criam facilmente uma opinião desfavorável em relação aos detentores do poder local, fomentando uma cultura política específica e favorecendo formas concretas de democracia, e assim entram no jogo político cujas regras denunciam.

A consideração de uma tal relação permite ainda detectar a consciência da identidade em cada momento existente nas comunidades locais. O problema da identidade tem a ver, de facto, com a delimitação de espaços de actividade, ao mesmo tempo que traduz a articulação da localidade com a sociedade global. À sua volta se desenrolam jogos e se estabelecem articulações que permitem o aparecimento fácil de estratégias políticas próprias. A identidade colectiva tende, porém, a ser tanto mais expressiva quanto mais se volta para a tradição e tanto mais instrumental quanto mais tem em conta as aspirações e as reivindicações das populações, voltadas para o futuro. Mas nem sempre — ou mesmo raramente — se identificam as lógicas, dos actores políticos, dos principais agrupamentos sociais e das próprias populações.

A ligação dos autarcas às associações é, conseqüentemente, uma pista a seguir no estudo da sua interacção com alguns meios sociais e, por sua mediação, com a sociedade local. Segundo Niklas Luhmann, o poder varia «com o tipo e a medida da diferenciação do sistema social e com a divisão do trabalho nos sistemas organizacionais específicos». Nessa medida, «com as interdependências crescentes, decorrentes da diferenciação, aumentam também as possibilidades e a necessidade de poder». Este, «baseado sobre dependências condicionadas estruturalmente», aparece hoje «altamente fragmentado com a diferenciação crescente»⁴. Esta fragmentação pode ser tipificada após um conhecimento rigoroso dos centros em que sedia e do sistema de relações produzido. O défice de diálogo com a comunidade é directamente proporcional ao fechamento do grupo político-partidário, com o conseqüente alheamento em relação às associações. Casos há em que a lógica partidária se sobrepõe aos interesses das próprias populações. Aquele fechamento leva à partidarização do poder e ao seu distanciamento das questões locais. Uma vez operado o isolamento da esfera

³ RICHARD BALME, «La participation aux associations et le pouvoir municipal», in *Revue Française de Sociologie*, XXVIII, 1987, p. 630; DOMINIQUE MEHL, «Culture et action associatives», in *Sociologie du Travail*, 1, 1982, pp. 24-42; J. KELLERHALS, *Les Associations dans l'Enjeu Démocratique*, Lausanne, Payot, 1974.

⁴ NIKLAS LUHMANN, *Poder*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 49.

política, a participação dos munícipes é substituída por contactos individuais e directos, procedimento que se poderá afigurar, por vezes, aos autarcas como potenciador de um maior número de dividendos, no mercado das influências. Esta pessoalização do poder curto-circuita a interacção poder/sociedade, em detrimento da participação. E se há um défice de democracia no relacionamento entre o poder autárquico e os agrupamentos sociais, *a fortiori* esse défice se manifesta no relacionamento com a população em geral. As associações dinamizam a vida social e reforçam a democracia, ao proporcionarem a participação numa diversidade de actividades e ao proporcionarem uma aproximação entre o poder e a sociedade.

De extrema relevância é o conhecimento destas inter-relações no momento em que, a par da consolidação da democracia formal em Portugal, se assiste a um esforço tendente a conferir-lhe um conteúdo participativo. A vida associativa é um bom teste para se conhecer a efectiva existência de uma comunidade, porque é nela que se desenvolvem, de forma privilegiada, as relações sociais a nível local. Este será o objectivo central da presente demonstração.

2. As comunidades locais tendem, de ordinário, a ser dinamizadas por uma identidade expressiva, enquanto os actores sociais se mostram mais sensíveis a uma identidade instrumental. Na análise que, de seguida, pretendemos fazer, é esta identidade dos diversos actores sociais, na sua relação com as estratégias do presidente da edilidade, que prenderá a nossa particular atenção. Partimos do facto de que, de situações tão diferenciadas daqueles actores, resultam relações diversas com o poder autárquico. Não são os mesmos os posicionamentos dos actores económicos, sociais, culturais e desportivos. À situação relativa destes actores e à influência que possam exercer no sistema de relações interior à comunidade local damos o nome de poderes difusos. Trata-se de poderes não institucionalizados em sede do sistema político, mas dos quais poderá depender, em certas circunstâncias, não só a vitalidade da democracia participativa como a actividade e o bem-estar das populações.

A multiplicação das associações não traduz, no entanto, necessariamente o crescimento da participação na sua organização e no seu funcionamento. Dá-se, por vezes, somente o alargamento de um mercado de serviços com uma participação passiva. Cria-se, nesta situação, uma acentuada pessoalização do poder com a conseqüente formação de dependências, e a um ganho de posições de influência nas redes de relações sociais corresponde a aquisição de uma notoriedade pública. Aqueles que, nas diversas associações, obtêm tal notoriedade consti-

tuem uma elite local, que actua num campo de concorrência de influências.

Estes poderes difusos situam-se também em espaços mais ou menos largos de relações. O grau de localização tende a variar de acordo com o tipo de associação e o alcance dos seus objectivos. Algumas desenvolvem acções que extravasam a comunidade, outras estendem-se às dimensões desta, enquanto outras têm um carácter limitado a um sector residencial. Elas possuem, além disso, graus diversos de institucionalização. Na sua análise, terá de atender-se, por isso, à dimensão da localização, ao grau de institucionalização e ao tipo de actividade desenvolvida. À medida em que, por exemplo, as actividades económicas se inserem hoje numa rede extensa que ultrapassa os limites do local, a consciência da sua identidade poderá ter nelas pouca ou nenhuma importância. Unicamente em circunstâncias muito concretas, os objectivos dos actores económicos podem então estar associados à identidade do meio. O mesmo se poderá afirmar a respeito do mundo do desporto. São talvez as actividades culturais as que assumem uma dimensão mais local. No processo de desenvolvimento das comunidades e de promoção de uma democracia participativa, os presidentes de Câmara tendem, de forma mais ou menos consciente e de modo mais ou menos concertado, a gerir tais identidades, fazendo com que as suas capacidades e a sua influência concorram para objectivos de índole autárquica.

A participação dos poderes difusos nos projectos camarários é uma função quer da concordância ou identificação de objectivos, quer da força da sua identidade. Consideramos, de momento, em particular este último factor.

2.1. Os actores culturais são os mais estreitamente ligados a uma memória colectiva. Se a identidade se apoia em elementos que conferem ao grupo unidade e reconhecimento na acção, esses critérios reportam-se aqui essencialmente ao passado, ainda que se desenvolvam actividades inovadoras. O legado cultural ou a produção de cultura servem para dinamizar os grupos sociais à volta de temas que rememoram práticas, avivam sentimentos ou ideias, dando-lhes uma particular coesão.

Na medida em que tais grupos tendem a ser relativamente fechados, o seu impacto sobre a comunidade local é também mais reduzido. Confinando-se, por outro lado, em geral, as suas fontes de financiamento a pequenos subsídios, poderão tornar-se não só relativamente passivos, como ainda submissos às imposições ou até mesmo orientações institucionais. Trata-se de uma situação em que, se as identidades não são geridas pelas instituições, por elas são, pelo menos, decidida-

mente condicionadas. Porque participam da capacidade de violência legítima do poder do Estado, são consideráveis os meios de pressão das municipalidades.

Daí resulta uma coexistência, pouco conflituosa, entre o poder autárquico e o poder difuso que tais associações detêm, quer se mantenham ou não fidelidades entre si. A probabilidade de uma relação antagónica é tanto maior quanto mais os eleitos camarários a elas estavam ligados, em fases anteriores, e mais distanciados pretendam manter-se. Normalmente esta coexistência é de reforço mútuo, sendo as fidelidades fortes e recíprocas.

Mais do que com as associações culturais e recreativas, parece ser com os agrupamentos desportivos que os eleitos locais conservam um maior relacionamento. A eles estavam muitas vezes associados e a eles continuam ligados. Os clubes possuem um acentuado carácter local, exibindo em todos os lugares em que actuam o nome da comunidade. A grande parte destas associações inclui na sua designação a localidade. Na lógica da competição desportiva se inscrevem igualmente estratégicas identitárias, dando a estas comunidades locais alguma visibilidade e avivando a competição e, não raro mesmo, velhas rivalidades. A própria hierarquização dos clubes em «divisões» desportivas serve de rotulação de prestígio, de que aproveitam aquelas comunidades. O prestígio destas joga-se também no sucesso e na hierarquização das equipas desportivas, gerando-se assim uma identificação mútua. O espectáculo desportivo tem um carácter emblemático de competição.

Estes agrupamentos projectam assim a localidade muito para além das suas fronteiras. A actividade desportiva não vale, por isso, unicamente pelos seus resultados, mas ainda pelos contactos que proporciona e pelas redes de relações que cria, tornando-se um foco importante de vida associada. Esta função de sociabilidade faz dos clubes um símbolo da localidade, transformando-os em mecanismo gerador de identidade. A consciência de identidade é aqui bastante forte, na medida em que se afirme o bairrismo. Esta não é, no entanto, uma área de fáceis conflitualidades, mas um campo de influências e um mercado de simbologias.

2.2. Menos pacífica poderá ser a relação entre o poder autárquico e os actores especificamente sociais. As dominações de classe são, por vezes, dissimuladas por referências culturais. Estas referências desempenham tal função desde que as classes se apresentem como sistemas fechados, tendencialmente sob a forma de grupos de *status*. Neste caso, a identidade é mais o resultado da história do que o produto das instituições políticas. Os grupos revestem-se de simbologias adequadas, através das quais afirmam a sua unidade e a sua dife-

rença e, mediante esta diferença, instituem a hierarquização. O tecido social não é homogéneo e, na sua heterogeneidade, dá origem a relações de poder.

Neste domínio, é fácil desenvolverem-se relações conflituais entre o poder autárquico e os poderes difusos, tanto mais conflituais quanto menos coincidentes são os actores sociais e os actores políticos. O sistema do poder reproduz a estrutura formal da sociedade, enquanto o sistema social se baseia na sua estrutura informal. Os lugares vazios do poder são ocupados por pessoas com uma relação definida com aquela estrutura informal. Várias hipóteses podem aqui aventar-se. Os titulares do poder local correspondem aos actores sociais colocados nas camadas superiores da sociedade e, então, as razões de uma eventual conflitualidade tendem a desaparecer, a não ser que existam fraccionamentos visíveis no interior das mesmas camadas. Idêntica situação ocorre quando aqueles titulares são executores, nos seus próprios mandatos, de políticas que interessam aos estratos referidos. A conflitualidade poderá manifestar-se quando há descoincidência entre os detentores do poder autárquico e as classes que desejam exercer a dominação, e nomeadamente se estão em causa interesses divergentes.

O conhecimento das relações entre o sistema político e as relações de classe numa comunidade local é, por isso, importante para a análise do jogo dos poderes. Podendo não ser decisivas para a eficácia governativa, são, pelo menos,* determinantes para a orientação da sua acção. Tudo depende do grau de identidade possuído pelas diversas camadas sociais. De qualquer modo, a situação conflitual tenderá a desbloquear inércias e a quebrar resistências à inovação.

2.3. x4 competição entre os poderes tende a desaparecer quando há exploração de eco-sistemas diferentes. A inclusão dos grupos económicos em quadros geográficos fechados ou restritos é cada vez menos provável numa situação de economia aberta e, *a fortiori*, da sua transnacionalização. No caso dos actores económicos, sobretudo na fase de crescimento, poderá ser fraca a relação à história cultural ou ao mundo simbólico próprio de uma tradição. Os grupos em causa estão abertos, em especial, à inovação e ao exterior. A sua relação ao poder autárquico tenderá a oscilar ao sabor das conveniências. Uns e outros procuram explorar ao máximo as suas valências. Enquanto o poder local está interessado no desenvolvimento regional, esforça-se por atraí-los e, enquanto os actores económicos necessitam de infra-estruturas necessárias à sua implantação no meio, tendem a subordinar-se ou a colaborar com a política camarária. Movidos, em geral, por outros interesses orientam a sua acção mais em obediência a móveis pessoais ou de empresa do que a objectivos comunitários.

Poderá afirmar-se que o relacionamento do poder autárquico com os agentes económicos dependerá da forma como estes se configuram. Aquele poder procurará desempenhar funções de protagonismo neste sector quanto mais fraco for o tecido empresarial, e a orientar a sua actividade para outros domínios quanto mais forte se apresentar este tecido, ou menos prementes se apresentarem as necessidades sentidas e reivindicadas pelas populações.

A conflitualidade entre os dois sistemas tende a reforçar-se quando se introduzem no mesmo eco-sistema outros actores económicos ou quando diferentes eco-sistemas entram em emulação pelo «progresso». Trava-se, desde então, a luta pela atracção das empresas e pela consequente competição entre regiões. Essa luta e essa competição poderão ser tanto mais vivas quanto mais os agentes económicos forem marcados pela extra-territorialidade.

A identidade, nesta situação, será meramente abstracta. A relação ao território não é importante, sendo dotada de um mero carácter instrumental. Refere-se ao espaço, no processo de apropriação de recursos e de aquisição de significação enquanto forma de se projectar no meio. Mas dificilmente os actores económicos se fecham em referências ideológicas particularistas, a não ser em casos conjunturais. Tendem, ao contrário, a associar orientações particularistas e universalistas, em consonância com as próprias exigências do sistema produtivo.

Diferentes são, no entanto, as lógicas de constituição e de funcionamento destes sistemas. A identidade dos actores económicos configura-se, normalmente, de forma diversa nas fases sucessivas do seu desenvolvimento. A sua fortaleza ou a sua fraqueza andam ao ritmo das conjunturas. Será de esperar que a referência à identidade cultural se acentue com o êxito obtido. A transnacionalização da economia conduz, por outro lado, ao enfraquecimento do peso das tradições e ao favorecimento de outras identificações condicionadas exteriormente.

2.4. Importante se torna considerar ainda o relacionamento do poder autárquico com as formações políticas coexistentes no mesmo espaço. Aquele poder apresenta-se, de ordinário, sob a forma de maioria ou de minoria, em resultado da expressão do sufrágio. No primeiro caso, a gestão dos negócios públicos locais poderá ser mais pacífica, mas também mais ditatorial, além de ser possível gerar conflitualidade com o partido político que saiu vencedor das eleições, na medida em que o presidente pretenda criar um relativo distanciamento. Sempre que a formação de maiorias se torna impossível — e isso ocorre, em geral, quando o tecido social se apresenta muito segmentado ou fundas são as clivagens ideológicas —, governar implica' o estabelecimento de numerosos compromissos. Toda a acção governativa passa pela defini-

ção de objectivos e pela actuação de estratégias, com apoio nos recursos disponíveis. Ora, quer os objectivos quer as estratégias exigem consensos nem sempre fáceis. Primeiro, porque, sendo diferenciadas as sociedades, pluralizam-se as necessidades, as aspirações e as perspectivas. Depois, porque não coincidem os projectos e as concepções sobre a forma de organizar a sociedade. Finalmente, porque os recursos disponíveis são escassos e, por isso, implicam opções.

Em situações de maioria ou de minoria são, porém, diferentes as relações com os actores políticos, nomeadamente com aqueles que têm assento nas assembleias de exercício do poder. Podem existir ainda personalidades que concentrem em si enorme influência, com evidentes repercussões políticas, que são mais ou menos cooptadas pelos principais actores políticos, muitas vezes sob a modalidade de «independentes».

A consciência da identidade aparece assim com configurações distintas, de acordo com o grau de enraizamento no meio e de adesão a ideologias de relativo alcance. É suposto que, sendo os partidos os principais actores políticos, pretendam alcançar objectivos que transcendem a comunidade local, campo onde se experimentam também estratégias que, por vezes, têm em vista a cena política nacional.

3. Analisar as diferentes identidades é conhecer igualmente as modalidades de coagulação de poder existentes no interior das comunidades locais. Não nos propomos indicar aqui os critérios dessa identidade, nem apontar as bases da sua teorização. Se assim fosse, teríamos que considerar a existência de grupos de pertença num espaço, e o seu universo de representações ou, se se preferir, a relação entre a espacialidade e a memória colectiva, sendo esta relação mediatizada pelos agrupamentos sociais. O que pretendemos sublinhar, é que o questionamento das pertenças sociais levanta alguns problemas, como os da distribuição desigual de recursos, a capacidade de criatividade, o pluralismo das culturas, e a rede de sociabilidades e de relações de ordem comunitária. Todas estas questões se prendem com a distribuição do poder, como tentaremos, de seguida, mostrar.

Convirá, antes disso, observar que quando se fala de autonomia local, refere-se o fenómeno específico de uma soberania parcial, onde todos gozam dos mais alargados direitos de cidadania. É no âmbito desta soberania que tem sentido a questão da identidade. Regionalizar é delimitar o campo de exercício de uma soberania limitada, ao abrigo da qual actuam grupos sociais frequentemente com identidades construídas em ordem à realização de objectivos concretos, objectivos que concorrem para o desenvolvimento social de uma comunidade.

Se se relaciona o poder local com a identidade é porque esta aparece como o melhor operador para se saber junto de quem se forma a memória colectiva, quem a utiliza e de que modo é usada. Mas aquela relação também não esgota os problemas acima referidos, na medida em que, se a comunidade local é fundada em interesses e em valores comuns, exige ainda uma identificação que nada poderá ter a ver com uma memória colectiva.

A referência dos grupos, na sua actividade quotidiana, ao local apresenta, de facto, dimensões diversas. Essa referência aparece normalmente associada a interesses específicos no quadro de uma relação em que se confrontam actores com objectivos descoincidentes. A identidade com base regional tem a ver com práticas sociais localizadas e reveste-se, desse modo, de marcas identitárias próprias. Nestas circunstâncias, se opera a identificação dos grupos com a sua região. Mas, por outro lado, a referência à história e às marcas culturais identitárias da comunidade é potenciada para a construção do presente-futuro, enquanto existencialidade em que se cruzam interesses de vária ordem, desde os económicos aos sociais e culturais. No âmbito desta existencialidade, se desenvolvem relações quer internas quer externas.

Inscrevendo-se a actividade dos actores sociais nestas coordenadas mais extensas, os grupos subvalorizam a dimensão local do poder. Importam-lhes sobretudo os empreendimentos concretos e as estratégias adequadas à sua realização, sem considerações dessa natureza. Se devêssemos encontrar uma estreita correspondência entre poder autárquico e comunidade de interesses, tal tarefa seria extremamente difícil na sociedade moderna. Cada vez menos os interesses dos actores económicos no interior da sociedade global parecem identificar-se simplesmente com os do Estado, dada a crescente transnacionalização da economia.

A comunidade local participa, por isso, destas relações tensionais entre o que está próximo, no quadro existencial que lhe é próprio, e o que está distante, sob a forma de poder estatal ou até mesmo supra-nacional. No quadro de tais tensões se processa a vida democrática das populações, com as suas características existenciais e políticas específicas.

A sociologia deve interessar-se também, na análise do poder local, pela actividade dos grupos. As redes de sociabilidades e os agrupamentos são dotados de uma riqueza e de uma capacidade de regulação social, em conexão directa ou indirecta com o poder autárquico.

4. Com base na análise que tem vindo a ser feita, e tendo particularmente em conta o grau de identidade, tentaremos abordar as relações entre os poderes difusos locais e a flexibilidade ou a concen-

tração do poder autárquico. Aqueles poderes difusos serão analisados em separado, dada a inexistência de um movimento associativo organizado, apoiado por uma elite homogénea do ponto de vista social.

4.1. O poder local deve ser considerado como um vector de estruturação do sistema de poder na comunidade. A sua centralidade depende, porém, da capacidade que revela de resposta às exigências das populações e da possibilidade de regulação da vida social. Tal regulação é uma função, por sua vez, da aptidão para a desestabilização do sistema local tradicional ou para o seu reforço. De acordo com os objectivos e as estratégias em causa, tanto poderá fortalecer e consolidar as estruturas de base como promover a mudança de mentalidades e de condutas, levando os actores sociais a desempenhar novos papéis e a fomentar outros sistemas de relações sociais.

Na fase inicial da sua institucionalização, o poder autárquico é chamado a desenvolver iniciativas próprias e a promover as das associações, fazendo face ao arbitrário do Estado. Uma vez institucionalizado, poderá dar origem também a um sistema em que actua um processo homeostático e, assim, a constituir-se em resistência à mudança. Este desenvolvimento espúrio do poder local poderá resultar da acção conjunta de alguns factores comuns a todas as formas de organização, como sejam a acumulação dos mandatos, a crescente burocratização dos sistemas, a tendência à concentração do poder, e a própria estrutura do poder local que não dispõe de espaços institucionalizados de encontro de perspectivas comuns e de busca de consensos.

A emergência de novas elites locais, capazes de assumir funções governativas no sistema do poder local, e sobretudo a sua efectiva actuação, dependem do grau de rotação dos mandatos. A tendência dominante em Portugal vai no sentido da acumulação de cargos, ainda que se manifestem em algumas regiões desenvolvimentos diferentes. As elites autárquica e política das comunidades locais adquirem experiência e alargam a rede das suas relações e, desse modo, criam as bases da sua perpetuação. Têm ainda a seu favor o prestígio obtido na actividade profissional e um passado de dirigentes associativos. Dá-se mesmo, não raro, a acumulação de cargos no poder político e nas associações. A acumulação não se verifica apenas no interior do sistema político, estende-se a outras actividades, que revelam bem a trajectória dos autarcas. As associações são fonte de recrutamento de potenciais eleitos e da sucessiva reconfirmação do seus mandatos. Potenciam votos pelas redes clientelistas e pelas lealdades criadas. Importante se torna, por isso, conhecer os trajectos políticos dos eleitos locais, as suas pertenças sociais, as suas orientações ideológicas eventualmente mutáveis, e as suas estratégias de carreira. A acumulação de

mandatos tende a impedir quer a renovação dos dirigentes políticos quer a circulação de novas elites. Actuam aqui vários filtros, de harmonia com os partidos políticos em causa.

O facto de haver um número considerável de autarcas que se mantêm no poder através da acumulação sucessiva de mandatos, à custa por vezes da mudança de partido político, mostra claramente que o sistema de acesso à liderança não é adequado. Em muitos casos, poderá haver uma mera instrumentalização, subtil certamente, dos partidos políticos. Outros haverá de grande conivência. A inércia social actua aqui em perfeita consonância. Todos sabem que é mais fácil conservar o poder do que conquistá-lo.

Os partidos da «direita» tendem a recrutar as suas elites de acordo com os mesmos critérios que estavam na base da formação dos «notáveis» tradicionais. O modelo do poder destes é fundado na pessoalização e no localismo, em que a posição social do eleito tem uma importância fundamental. O recrutamento, neste caso, é feito de preferência entre as profissões liberais, os industriais e os grandes proprietários fundiários e aparece associado, em alguns casos, à herança política familiar. Os partidos da «esquerda» tendem, ao contrário, a escolher os dirigentes, atendendo sobretudo ao empenhamento dos seus membros. As estruturas partidárias locais destes actores políticos são normalmente fortes e com grande enraizamento. A eleição tem em conta o militantismo não só político mas também sindical e associativo. Hoje em dia, as associações locais aparecem, porém, em ambos os casos, como factor importante de ascensão política.

É, no entanto, sempre por via partidária que se processa a selecção da liderança, embora com alargamento das fileiras de acesso à «classe» política. A confiança partidária é um elemento importante que entra no processo de designação, confiança que assenta na militância anterior ou nas fidelidades que se supõe existirem nos que, no meio, gozam de elevado prestígio e aparecem com grande visibilidade social.

Se o associativismo tem, pois, um papel importante na formação e na renovação dos eleitos locais, dir-se-á que ele pesa mais nos sectores políticos de esquerda. São, de facto, diferentes os modelos de recrutamento assim como os procedimentos conducentes à constituição de um conjunto de eleitos. Tais factores condicionam a longevidade das carreiras das elites políticas e determinam fortemente a estruturação do poder autárquico, com consequências visíveis para o seu grau de autonomia. A emergência de novas elites políticas depende da renovação do pessoal dirigente. A monopolização dos cargos impede a renovação geracional e limita a formação de elites políticas, restringindo o campo dos possíveis candidatos e criando obstáculos ao aparecimento dos mais capazes. O sistema político fica assim profundamente

limitado, facilitando ou mesmo recomendando, em certas circunstâncias, o recurso a personalidades externas ao meio.

Em tal situação, a estrutura do poder político local é não só extremamente circunscrita, como ainda tendencialmente refractária à osmose das elites. Auto-centrada, procura perpetuar o poder de «notáveis», de tipo tradicional ou novo, e a acentuar o seu carácter concentrado e autocrático. Os eleitos não reflectem então a situação das elites locais e as suas transformações, nem muito menos o estado da comunidade. Somente o sistema político tende a ser envolvido e, mesmo este, com uma circulação limitada.

Tem-se vindo a operar, porém, uma mudança em relação às elites políticas. A sua competência aparece cada vez mais ligada a uma qualificação profissional elevada. Afirma-se uma tendência para a elevação do estatuto sócio-profissional dos autarcas, de acordo com o tipo de cargos desempenhados. Os eleitos são, em princípio, recrutados entre os detentores de capital social, económico, escolar e profissional. Mas esta tendência parece também não contrariar a importância e a estabilidade das notabilidades tradicionais. Os «notáveis» como tais não têm, de facto, entrado, em muitos lados, em declínio.

Na análise da estrutura política local é necessário considerar, conseqüentemente, não só a trajectória dos eleitos como ainda a implantação e dominação do partido político vencedor. O estudo daquela trajectória proporciona o conhecimento das fileiras de acesso ao poder. A diferenciação entre partidos de direita e partidos de esquerda não pode, porém, ser tida como estática. Os itinerários electivos que conduzem ao poder local vão-se alterando ao longo do tempo, em resultado simultaneamente da própria estrutura do poder, das características políticas da região, e do desenvolvimento e democraticidade da sociedade.

4.2. Os eleitos tradicionais aparecem profundamente enraizados no tecido social do meio. Desenvolvem aí uma actividade de relevância e revestem-se de uma grande ou relativa notoriedade. A questão que se poderá levantar será a de saber se não existe uma correlação entre a estrutura de poder e o recrutamento do seu pessoal político. Tal questão prende-se com o actual processo de modernização deste pessoal.

O papel do presidente da Câmara tem sido objecto de sucessivas redefinições, em função dos novos desafios que lhe são postos. De um modelo prevalentemente paternalista, tem-se passado a um modelo empresarial e, mais recentemente, a um modelo de gestor e de animador da vida da comunidade local. A configuração do papel do principal responsável político do poder local vai no sentido da atribuição de uma importância cada vez maior à sua flexibilidade e à sua capacidade

de aprendizagem no exercício do cargo e à influência que o sistema possa exercer sobre ele, do que à socialização política anterior. Está, efectivamente, em curso um processo de profissionalização do poder autárquico. A acumulação de mandatos, no interior do sistema político, conduz a um certo grau de profissionalismo no exercício das actividades autárquicas.

Por profissionalização, entendemos não só o conceito na acepção weberiana daquele que vive da política, mas sobretudo no sentido de saber e de competência técnica que se vão exigindo aos detentores de cargos públicos nas comunidades locais. É em função desta crescente, embora lenta, profissionalização que devemos analisar quer a renovação do corpo de eleitos e as novas fileiras de acesso, quer o equilíbrio de poderes. As novas fileiras de acesso traduzem, na verdade, uma outra configuração das relações entre o poder autárquico e os poderes difusos.

Acumulando mandatos, a liderança política não só se perpetua como ainda impede a circulação das elites, das elites estritamente políticas e das elites sociais, na sua passagem ao sistema político autárquico. Tanto a acumulação de mandatos como as redes de relações pessoais funcionam a favor do poder local. Somente quando se verifica a falta de um razoável volume de equipamentos sociais postos à disposição do Município, os poderes difusos podem aparecer com alguma vantagem. Importante se torna, neste particular, ter em conta as elites políticas com a sua capacidade e na sua relação com a dinamização da sociedade local. Acrescentaríamos que o sistema político não se adequa a essa circulação desde que tenda a reproduzir o modelo político estatal. Além disso, a pessoalização do poder, como sua característica própria, tende a condicionar o relacionamento entre a autarquia e a comunidade onde aquele poder se exerce. Vejamos, então, como coexistem, neste contexto, as diversas elites e o seu grau de consenso ou de conflitualidade, embora nos falem estudos bastantes sobre os itinerários sociais, políticos e electivos dos *leaders* locais, assim como sobre a frequência das acumulações de cargos. Argumentar-se-á a partir dos elementos disponíveis.

Na análise da relação entre poder autárquico e poderes difusos, é necessário ter presente o grau de notoriedade própria dos eleitos. O poder político pode confundir-se ou distinguir-se do dos «notáveis», assim como diferenciar-se e distanciar-se do poder social das outras elites. Na medida em que prevalece a notoriedade, as elites sociais, também detentoras de poder, vêem limitado o seu acesso e, nessa medida, podem conter ou desenvolver a sua potencial conflitualidade.

A situação altera-se quando se alarga e se transforma o papel das elites políticas, em resultado do aparecimento de novas exigências e da

ampliação do seu campo de actividade. Neste caso, redefinem-se as relações entre o poder autárquico e as comunidades locais, com o aparecimento de outras modalidades de competição entre as próprias elites políticas.

Ora, se se opera uma mudança dos objectivos será de esperar que se alterem também as estruturas. Não se pense, no entanto, que a dimensão política da competência dos eleitos locais tenha sido subvalorizada e, muito menos, apagada.

A relação entre o poder autárquico e os poderes difusos pode ser considerada em função da vastidão do campo de tomada de decisões. Aquela relação assume ora a forma de conflito ora de consenso, e abarca uma vastidão variável de práticas sociais. As elites políticas relacionam-se directamente com a sociedade local ou com as elites sociais. Isso dependerá, muitas vezes, da própria interacção entre as elites sociais e a comunidade. Tendo em conta este critério, o poder autárquico ocupa um lugar privilegiado, por um lado, porque a fonte da sua legitimidade é a mesma (embora localizada) da dos detentores do poder no âmbito do Estado, por outro, porque a sua acção se estende a esferas mais alargadas do que as dos poderes difusos. As elites sociais respondem a fracções limitadas das necessidades tão variadas que permeiam as comunidades. Embora o poder autárquico tenda para uma crescente profissionalização, tal tendência acompanha a sua exigência de globalização. Trata-se de uma profissionalização que se estende às mais diversas actividades, à escala local.

Não será certamente menor a profissionalização a nível dos poderes difusos. Maior é mesmo o grau da sua especialização, mas menor o seu raio de alcance, em termos de globalidade de actividades envolvidas. A análise desta correlação permite-nos conhecer esferas de equilíbrio entre estes poderes e o poder autárquico.

4.3. Importará individuar, desde então, os diversos poderes difusos constituídos, quer os institucionalizados, quer os não institucionalizados.

São institucionalizados os poderes que são exercidos por algumas instituições importantes da sociedade. Destacamos as Igrejas, os partidos políticos e as associações industriais ou agrícolas.

Os párocos desempenham um papel relevante nas comunidades locais⁵. É forte a sua influência, quer em tempo de campanha eleito-

⁵ JOÃO FERREIRA DE ALMEIDA, «Párocos, agricultores e a cidade: dimensões da religiosidade rural», in *Análise Social*, 96, 1987, pp. 229-240; JOSÉ MADUREIRA PINTO, «Religiosidade, conservadorismo e apatia política do campesinato em Portugal», in *Análise Social*, 70, 1982, pp. 107-136.

ral, quer durante o tempo do exercício dos mandatos recebidos do sufrágio. Em Portugal, país tradicionalmente católico, em que a maioria se declara crente e uma percentagem elevada se considera católica, a implantação da Igreja não é a mesma em todas as regiões. O processo de secularização tem atingido, de forma desigual, as colectividades, como o comprovam as taxas de prática religiosa. A voz dos párocos terá assim um efeito diferente e, em consequência, é variável a sua capacidade de influência. Difícil será, no entanto, qualquer que seja o contexto, não ter em conta este poder difuso.

Em face da tendência do campesinato para certas formas de naturalismo e de panteísmo à mistura com o conformismo social, que mantém a generalidade das práticas tradicionais, não obstante a crescente desafeição religiosa, o pároco ocupa ainda o lugar central da comunidade. Pela relevância do papel que desempenha, dá facilmente origem a um certo paternalismo, assumindo, por vezes, intencionalmente ou de facto, atitudes de dirigismo, com influência determinante nos domínios social e político. As actividades que desenvolve tornam-se factor de estruturação valorativa e normativa da vida social, facto que lhe confere particular relevância como poder difuso.

Os partidos políticos exercem igualmente um poder institucionalizado, não fora, mas dentro do próprio sistema político. Não nos referimos, obviamente, aos partidos vencedores nas eleições e na base dos quais se constitui o poder autárquico. Para além da sua capacidade de acção dentro das instâncias próprias do poder local, os demais partidos têm capacidade de influenciar, de harmonia com a sua implantação no meio, o conjunto da população. Os partidos codificam e descodificam as diversas práticas políticas e os discursos que, sobre elas, são produzidos.

O posicionamento do poder autárquico em relação a estes poderes institucionalizados é, no entanto, diferente. A atitude para com os párocos pode ser de maior ou de menor distanciamento, mas, de ordinário, reveste-se de certo respeito. São normalmente — e sempre, em princípio — diversas as esferas de actuação, embora a Igreja e o poder político concorram entre si pelo controlo da sociedade, exercendo sobre ela a sua própria influência. A existência de conflito não é improvável, mas, porque se trata de actividades complementares, há, em geral, entre eles mútua colaboração.

Diferente é a atitude em relação aos partidos políticos. Estes são concorrentes, não pretendendo apenas desempenhar uma função de controlo como ainda vencer em próximas eleições. O conflito entre eles é permanente. A acção de um e outros é determinada pelo sentido das

suas respectivas actuações. Se, no caso dos párocos, a acção e a influência são extra-políticas, no caso dos partidos são sobretudo intra-políticas.

4.4. A acção e a influência dos restantes poderes são mais difusas. Na delimitação destes poderes, é necessário considerar as comunidades locais como unidades de desenvolvimento que têm em vista a realização de determinados objectivos. Nestas comunidades, as associações vêm desempenhando um papel fundamental na formação e emergência dos *leaders* políticos locais, constituindo, deste modo, factores que, potenciando as elites sociais e depois as elites políticas, são sede e fonte de poder. A tendência, por parte das categorias sócio-profissionais de maior qualificação ou de poder económico, a entrar na esfera política dependerá do seu acesso aos órgãos de tomada de decisões. Quanto mais distantes destes órgãos, maior tenderá a ser, por vezes, a sua atitude reivindicativa.

A certas individualidades ligadas aos mais diversos domínios, dotadas de uma relativa notoriedade, mas não associadas eventualmente a grupos sociais, nem sempre o poder autárquico atribui grande importância, enquanto factores de desenvolvimento. O afastamento destas individualidades da actividade política deve-se à consciência que possuem da conflitualidade própria daquela actividade, para além do seu empenhamento prioritário em assuntos tidos como privados.

Na esfera económica, constituem-se espontaneamente grupos de interesses. A correlação entre estes grupos constituídos em poderes difusos, quer sejam individualizados quer sejam associados, com o poder autárquico é imediata porque o desenvolvimento auto-sustentado implica uma teoria da acumulação, uma teoria da estrutura social e uma teoria do poder. Os actores económicos têm a ver com o exercício do poder local, na medida em que condicionam a prossecução dos objectivos estritamente políticos deste poder, promovendo actividades que são essenciais à qualidade de vida e à existência democrática da colectividade, ou controlando mais ou menos directamente a acção dos detentores do poder local. Sobressaem, não raro, aqui personalidades dotadas de uma particular capacidade de influência, mas cujas preocupações se orientam para o exterior.

Em diversos outros sectores de actividade, formam-se núcleos de animação. Alguns campos de actividade sócio-cultural podem ter uma particular relevância. São eles os da cultura e do desporto.

Através do desenvolvimento cultural, fomenta-se e veícula-se a afirmação da identidade própria de uma colectividade. A comunidade local é um espaço de identidade cultural forjada ao longo do tempo. As associações de animação sócio-cultural aparecem, com frequência,

como um dos factores importantes do despertar e do reforço da memória colectiva, explorando o passado para o projectar num projecto de futuro. Nestas associações se empenha a «inteligência» local. É natural, por isso, que nelas também se processe a socialização política de alguns presidentes de Câmara.

A importância destas associações e do poder difuso que elas detêm está precisamente no seu apelo à identidade numa época em que, nas democracias ocidentais, tanto se valoriza a cultura. Tal valorização não resulta unicamente do facto de que a actividade cultural é algo de específico e o espaço próprio das sociedades humanas, mas porque ela adquire particular relevância num tempo que tem de se ocupar da gestão do tempo livre. Este poder difuso possui uma particular capacidade de reivindicação e de controlo, tanto pelo tipo de pessoas envolvidas como pela capacidade de «voz» que possuem.

As associações desportivas são igualmente detentoras de um poder difuso. Parece ser com estas associações que os titulares do poder local estabelecem as mais estreitas relações, sendo maior a sua proximidade com elas do que com as associações culturais antes consideradas. O recrutamento das elites políticas passa, em muitos casos, pela rede associativa, embora depois, no seu exercício, o poder local se torne pessoalizado e não crie espaços institucionalizados de diálogo. Mas, enquanto os agrupamentos de animação sócio-cultura estão voltados para a identidade, aquelas aparecem normalmente como sinal de marca, orientadas para o exterior. A actividade desportiva vem conhecendo, nos últimos tempos, e nomeadamente à volta do Porto, um apreciável desenvolvimento. São fortes, por isso, as ligações do presidente da Câmara aos grupos desportivos e não rareiam os apoios concedidos pelos mesmos presidentes a clubes em situação de litígio ou em situação de dificuldade financeira.

Tanto as associações recreativas e desportivas como as culturais dispõem de uma enorme capacidade de dinamização. Com umas e outras o poder local procura, em consequência, estabelecer uma grande proximidade. Elas constituem, de facto, redes de dinamização da sociedade local.

A tendência, no caso das associações desportivas, é para um mero apoio a actividades pela projecção que os clubes fazem no exterior do nome da localidade. Mas estes clubes não são directamente agências de socialização política, nem se transformam facilmente em grupos de pressão. Trata-se de um poder difuso que actua, em geral, à distância do poder local.

As associações, ainda que recusem frequentemente agir politicamente, debatem-se com problemas que são essencialmente políticos. São corpos intermédios onde se abordam questões que se põem à

sociedade global e onde se oferece aos cidadãos uma vivência democrática de diálogo e de permanente confrontação. A promoção da vida associativa dá, por isso, um outro sentido e uma diferente expressão à democracia local.

4.5. A relação de equilíbrio entre o poder local e os poderes difusos poderá medir-se pela capacidade e pela frequência com que estes últimos fazem recurso à sua influência e se transformam em contra-poderes. As situações potenciadoras de uma tal ocorrência são normalmente as eleições e o aparecimento de conflitos.

Há poderes difusos que privilegiam, como tempo apropriado de actuação, as épocas de eleições. Situam-se aqui os párocos e os «notáveis» tradicionais. Aproveitam, muitas vezes, esta ocasião propícia para fazerem ouvir a sua voz, nem sempre oferecendo-se como alternativa, mas apoiando algumas candidaturas. Esta influência faz-se sentir a favor de partidos ou de personalidades. Durante o exercício dos mandatos, saídos do sufrágio popular, tendem a limitar-se a uma crítica mais ou menos discreta. A sua acção promove sobretudo a criação de uma opinião pública favorável ou desfavorável. Esta é a razão pela qual o poder político constituído não lhes é indiferente.

Os demais poderes difusos orientam a sua influência no sentido da defesa de interesses próprios e específicos. Ao contrário dos primeiros, raramente se interessam por questões de política geral. Mas se ocasionalmente a sua orientação é idêntica, podem actuar de forma diferente.

Os actores económicos, transformados em poder difuso, por vezes com personalidades de destaque na região, excepcionalmente agem como contra-poder, a não ser em épocas de crise. Neste caso, poderão querer estender a responsabilidade a outros, tornando responsável o poder político. Em situações normais, deste esperam unicamente adequadas infra-estruturas. O conflito entre um e outros poderá resultar do desencontro de objectivos. A ligação do poder autárquico aos agentes económicos será proporcional à sua preocupação pelo desenvolvimento e à sua vontade de melhoria das condições de vida das populações. O eventual conflito resultará da descoincidência de perspectivas. Para efeito da presente análise, consideramos de pouca importância os diferendos provocados por localizações industriais.

Os agentes económicos são factores de desenvolvimento, quer pela sua capacidade de mobilização das energias locais, quer pela possibilidade que oferecem de atracção e de recepção de novos projectos empresariais. A mobilização da estrutura social local pode dar-se sobretudo quando as empresas deixam apenas de se justaporem e estabelecem entre si relações de complementaridade ou se associam para a

defesa de interesses comuns. Nessa altura agregam e dinamizam o capital humano existente, actuando na produção ou reprodução da força de trabalho. Os agentes económicos constituem-se, desde então, em poder difuso, nomeadamente quando dão origem a formas de representação, de mediação e de negociação, enquanto forma de organização da economia. Estas estruturas de representação tornam-se um espaço intermédio, como lugar de intermediação, na relação entre o poder local e a economia.

Vem ocorrendo, nas sociedades ocidentais, um movimento associativo que envolve os próprios agrupamentos existentes sob a forma de associação de associações. Estas procuram reforçar, deste modo, a sua capacidade decisional e de influência, e o seu poderio. Tal movimento associativo não atinge unicamente o tecido empresarial.

A relação do poder local com as associações económicas dependerá dos objectivos que se propõem e das estratégias utilizadas. Mas ela é sempre biunívoca, interessando tanto as empresas como o poder autárquico. O posicionamento das autarquias em relação às empresas tende, porém, a ser mais estreito quando o meio carece de desenvolvimento, situação em que a economia assume um papel central. Se a região atingiu um nível relativo de desenvolvimento, o poder local tende a orientar-se para outras actividades.

Os outros agentes sociais, voltados para sectores diferentes, criam normalmente um tipo de relacionamento com o poder autárquico que varia com o grau da sua integração. São talvez as associações desportivas as que tendem a manter uma maior abertura ao meio. Encontram, além disso, na actividade que desenvolvem alguns meios indispensáveis ao seu próprio financiamento. O seu contacto com o poder local explica-se pelo facto de servirem, não raro, de multiplicador de prestígio e pelas fidelidades criadas.

As organizações culturais possuem um papel importante no despertar e na afirmação de uma consciência comum e no desenvolvimento da identidade da comunidade local. Avivando a memória colectiva, fazem despoletar energias a que o poder político não será, de ordinário, insensível, tanto mais que, nos países da Europa, ao contrário dos Estados Unidos da América, o exercício da política anda ligado a uma certa patine cultural. Acontece ainda que por estas organizações passam muitos presidentes de Câmara no seu processo de «socialização» política. Desde que isso seja verdade, é também com estas associações que se estabelecem fortes identificações.

As associações meramente recreativas acabam por prender, por vezes, uma certa atenção por parte do poder político, na medida em que conseguem mobilizar largas camadas da população. Aquele poder está atento a tais actividades. Não há, aliás, política que não

ponha em acção técnicas de diversão, *panem et circenses* satirizados por Juvenal.

Além da função que desempenham no campo da renovação das elites locais, as associações são também levadas, com frequência, a actuar no campo propriamente político. Pelo seu papel de mediação, adquirem uma crescente importância à medida que se agrava a crise da democracia representativa, dado o lugar central que ocupam na relação conflitual entre o Estado e a sociedade civil.

5. O equilíbrio na estrutura do poder político local depende, pois, no contexto actual, de situações algumas delas conjunturais. É suposto que o poder autárquico pretende dinamizar e canalizar todas as sinergias existentes na comunidade. Mas também é verdade que, destas energias, tende a privilegiar, nos seus apoios, aquelas que, por um lado, mais concorram para o seu projecto político e, por outro, são capazes de o fazer da forma mais económica para a edilidade. É de esperar ainda que as diversas associações procurem atender de preferência aos seus interesses, servindo-se igualmente do poder político.

O equilíbrio, na estrutura política local, é então função destas diversas variáveis e tem a ver com o posicionamento dos diferentes poderes, político e difusos. Esse equilíbrio é tanto mais conjuntural quanto menos existem sedes institucionais de diálogo e mais a edilidade pretende afirmar uma imagem de marca da autarquia.

Que o poder local deva lutar pela criação de uma sede institucional de diálogo entre os diversos poderes da comunidade é algo que decorre de um modelo de democracia participativa, que consideramos como o mais adequado às comunidades locais. Enquanto tal modelo não é realizado, nem encontra sequer enquadramento no ordenamento jurídico actual, embora este não impeça algumas das suas modalidades de expressão, o relacionamento entre aqueles poderes está ao sabor, quer de interesses mais ou menos divergentes, quer de idiossincrasias próprias das elites políticas e sociais do meio. A tendência vai mais no sentido das Câmaras instrumentalizarem estes grupos, pondo-os ao serviço dos seus projectos através das formas mais subtis.

Esta tendência a instrumentalizar as associações depende da imagem de marca que o presidente da edilidade deseja promover. Vai despertando, por toda a Europa, a vontade de combinar, na formação daquela imagem, o aspecto patrimonial com a dimensão de modernidade. Com a sua análise «sócio-figurativa», Alain Mons aborda as figuras de estilo nas sociedades de hoje. Em seu entender, «há uma tomada de consciência global das potencialidades do local», sendo em «tal contexto que se desenvolveram estratégias de promoção das cidades, através da produção de *imagens de marca*, consideradas como

caracterizando as localidades». As cidades são hoje percebidas mediante imagens mediáticas, criadas pela «sobreposição de imagens modernistas e patrimoniais»⁶. Investindo no seu futuro, a sociedade reactiva assim a sua identidade, transformando o seu imaginário colectivo mediante a promoção de imagens em que se consubstanciam estratégias de distinção.

O património cultural de uma localidade é então utilizado, para além de fins turísticos, para assinalar a importância de uma terra. Nas campanhas promocionais, alguns destes elementos são destacados em cartazes e em outras formas de propaganda. A selecção que aqui é feita é já de si extremamente importante para se saber o que desse património é valorizado e o que é deixado na sombra. Mas a construção de uma imagem associa ainda a ideia de modernidade. Valorizando um passado cultural e avivando a memória colectiva, o poder local quer também projectar-se no futuro, construindo o presente como encruzilhada do passado e do porvir.

Ora, a construção desta imagem e o peso que se atribui a cada um daqueles elementos podem ser factores determinantes do relacionamento que o poder local possa ter, ou queira ter, com as associações e os seus diversos poderes difusos. Se se valoriza a dimensão patrimonial, será de esperar um bom relacionamento com os agrupamentos culturais. Se, ao contrário, a tendência vai no sentido da modernidade, então, o apoio maior será dado aos agentes mais dinâmicos, aqueles que, de ordinário, estão mais voltados para a abertura ao futuro.

6. Tentámos, ao longo da presente demonstração, individuar os diversos poderes difusos que, no seio das comunidades locais, competem com o poder autárquico. O equilíbrio desta estrutura de poder é uma função de vários elementos.

De particular relevância é a acumulação dos mandatos, isto é, a perpetuação no poder político de eleitos que mantêm cargos sucessivos. Esta acumulação é, por vezes, contemporânea do exercício de outras funções que acabam por reforçar o poder político que detêm. A perpetuação dos mandatos põe o problema, importante para uma democracia participativa, da circulação das elites e da profissionalização e pessoalização do poder. Para obviar a esta questão, a lei estabelece, por vezes, algumas incompatibilidades e delimita a duração dos mandatos.

A acumulação dos mandatos — que no poder local não tem limites — dá origem a alguns efeitos perversos. Condiciona a forma-

⁶ ALAIN MONS, *La Méthaphore Sociale*, Paris, PUF, 1992, pp. 18, 28, 31, 32, 43, 45, 65 e 66.

ção e a reprodução da «classe» política e provoca uma forte tendência para a centralização do sistema e para o desenvolvimento da oligarquia. Tem ainda consequências na circulação das elites, quer entre as elites sociais e as elites políticas, quer entre estas últimas. Ela impede a osmose dos diversos sistemas, fechando o domínio político sobre si mesmo. Desta forma, promove o elitismo.

São visíveis as consequências deste fenómeno para a democracia. Não se trata somente do bloqueamento das fileiras de ascensão política, mas ainda de uma acentuada contenção da participação e do incremento do clientismo. Quanto maior for a acumulação de mandatos, maior será também a notabilidade e o clientismo.

A comunidade local é um espaço de múltiplas transacções em que se inscrevem conflitos e consensos e se desenvolvem relações de força. A presente análise centra-se sobre as relações sociais, em que os diversos actores ocupam posições e promovem estratégias recíprocas. Esta situação transaccional, coriflutual ou consensual, revela-se importante para o estudo da distribuição do poder na sociedade e dos (re)ajustamentos que se criam. Ao lado dos compromissos de coexistência, formam-se concorrências abertas.

As organizações e associações existentes no meio são o *húmus* natural para a formação de elites locais. Estas elites coexistem, ora em colaboração, ora em conflito, com o poder autárquico. Da sua dinamização depende a criação de graus mais elevados de participação e de democraticidade. Acontece também, por vezes, que a acumulação de mandatos ao nível das elites locais é um factor de reforço da cultura elitista.

Esta situação, de défice de democraticidade, é ainda apoiado pelo próprio sistema político. No actual regime português, apenas os partidos podem apresentar candidatos no processo eleitoral. Este é um factor de fechamento do sistema político das comunidades, promovendo a configuração de uma «classe» política com contornos muito definidos e consolidando as tendências oligárquicas das formações partidárias. A concentração da «classe» política é a outra face do distanciamento entre sistema político e sistema social. A estabilidade daquele sistema faz-se à custa da perda de democraticidade da própria sociedade.

Assim se constituem interesses num campo social sujeito à lógica dos partidos, à lógica da acumulação de cargos e à lógica da população em geral, que, na sua inércia, se vai desinteressando do jogo do poder. Destas lógicas, a que parece possuir maior força de estruturação do poder local é a dos partidos. Este é um campo de análise que, em nosso entender, deve merecer um cuidado maior por parte da sociologia, mesmo na ausência de um quadro jurídico adequado. O poder implica a luta pelo poder e os mecanismos que facilitam ou dificultam

aquela luta. Existem outros processos de selecção que a análise comparativa pode revelar. Está a aparecer na sociedade uma nova geração de elites, tanto sociais como políticas, que põem em causa as modalidades de notabilidade tradicional.

Sem um adequado ordenamento jurídico que configure uma verdadeira democracia participativa, dificilmente se poderá obter a uma cultura política que propicia o elitismo e o favoritismo. A democracia participativa exige um alargamento da esfera política, uma extensão da participação e uma maior circulação das elites. O campo político é um espaço de influências coexistente com outros espaços de influências, um espaço de escolha de estratégias e de tomada de decisões coexistente com outros espaços de estratégias e de alternativas de tomada de decisões. A análise da estruturação do meio político local terá de ter em conta estas diversas variáveis. Os partidos políticos não podem ser considerados como as únicas agências de socialização política, embora constituam, de facto, uma rede relacional com grande capacidade de formação neste domínio. Está a dar-se uma passagem do poder dos «notáveis» para os partidos. É importante que se opere também a perda de influência exclusiva dos partidos a favor das elites sociais das comunidades, num mercado eleitoral aberto. Do alargamento do campo do poder, como campo de forças coexistentes, dependerá, a introdução de novas práticas políticas. As aglomerações são comunidades de base de participação em liberdade, cujas práticas políticas, uma vez desenvolvidas, servem de esteio ao reforço e consolidação da democracia a nível do Estado.