

**Catarina Antunes Gomes<sup>1</sup>**

## **A INSUSTENTÁVEL LEVEZA DOS TERRITÓRIOS: UMA CRÍTICA À TERRITORIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Abstract:* A partir da noção de kitsch político, realiza-se uma reflexão crítica sobre os limites da filosofia de territorialização das políticas públicas. De que forma esta cumpre o seu ideário e concretiza as suas potencialidades no contexto português será a questão primeva à qual a presente reflexão pretende dar, mais do que resposta, uma problematização crítica.

*A interrogação é como uma faca que rasga a tela do cenário para permitir que se veja o que está atrás. (...) à frente, a mentira inteligível, e, por detrás, a verdade incompreensível.*

Milan Kundera *in*  
*A Insustentável Leveza do Ser*

### **INTRODUÇÃO**

Kitsch, reflecte Kundera, «é uma palavra alemã que apareceu em meados do século XIX (...) e que depois se vulgarizou em todas as línguas. Mas a sua utilização frequente fê-la perder todo o valor metafísico original», o qual derivava de uma concepção específica de ideal estético que retirava do mundo da existência toda a manifestação negativa do ser. Daqui resulta que «o kitsch exclui do seu campo de visão tudo o que a existência humana tem de essencialmente inaceitável» (Kundera, 1986: 281-282).

O kitsch será, por assim dizer, parte integrante da condição humana que, assumindo formas específicas no plano do ideal, se efectiva na realidade quando é erigido como um princípio de inteligibilidade de natureza inalienável. Haverá, no entender de Kundera, uma diversidade imensa de kitsch, cada qual correspondendo a formas organizadas da vida em sociedade. Encontramos, por exemplo, um kitsch

---

<sup>1</sup> Observatório dos Poderes Locais. Antropóloga, Mestre em Sociologia e Doutoranda na FEUC.

religioso, um kitsch ideológico, a par de muitos outros. Aquele que irá ser a base desta reflexão é, no entanto, a sua noção de kitsch político.

A obra de Kundera encontra-se profundamente marcada pela experiência de regimes e utopias totalitárias. Daí que, tal como o autor reconhece, há que realizar a distinção entre o kitsch político deste género de regime, do kitsch político que se manifesta nas sociedades pluralistas.

Essa distinção é claramente traçada por Kundera quando refere que «numa sociedade onde coexistem várias correntes políticas cuja influência se anula ou se limita reciprocamente, sempre se vai conseguindo escapar à inquisição do kitsch: o indivíduo ainda pode salvaguardar a sua individualidade e o artista criar obras inesperadas. Mas, nos países onde um único partido detém todo o poder, não há escapatória possível ao império do kitsch totalitário» (*ibidem*: 286).

Todavia, em ambos os casos, Kundera define a identidade do kitsch político de modo negativo: «a identidade do kitsch não é determinada por uma estratégia política, mas por imagens, por metáforas, por certo vocabulário», na medida em que «os movimentos políticos não repousam sobre atitudes racionais, mas sobre representações, imagens, palavras e arquétipos, que, no seu conjunto, constituem um dado kitsch político». (*ibidem*: 293/ 298).

A utilização da reflexão de Kundera sobre a noção de kitsch político, é o ponto de partida para a elaboração de uma crítica aos limites da filosofia da territorialização das políticas públicas, a qual adquiriu um poderoso ascendente discursivo nos processos de *policy-making*. De facto, a territorialização das políticas públicas tem-se afirmado como o receituário por excelência da intervenção pública e colectiva. E essa afirmação tem sido, simultaneamente, acompanhada, veiculada e construída a partir de princípios ideais, de um imaginário pleno de virtuosismo e de arquétipos que evocam uma espécie de renovação do laço social mediante o retorno pastoral das e às ‘bases’.

Como se verá posteriormente, não se trata aqui de refutar as virtualidades que este modelo detém no que se refere à reconfiguração da acção pública/ colectiva, nem no que diz respeito às recomposições das relações centro-periferia que as estratégias de desenvolvimento, preconizadas a partir daquele modelo, poderiam engendrar.

Trata-se, fundamentalmente, de analisar como a importação discursiva deste modelo tende a ser realizada de um modo universalizante, isto é, sem a consideração

das especificidades, temporalidades e espacialidades distintas que perfazem as experiências únicas de cada território (Agnew, 1989)<sup>2</sup>. É, essencialmente, a contradição, que surge em consequência de uma leitura universalizante da territorialização, que iremos explorar: a convocação político-discursiva dos territórios, mantendo-se estes nas franjas do espaço da acção pública/ colectiva.

De que forma, então, a filosofia de territorialização das políticas públicas cumpre o seu ideário e concretiza as suas potencialidades no contexto português será a questão primeva à qual a presente reflexão pretende dar, mais do que resposta, uma problematização crítica.

## O CONTEXTO

Tradicionalmente, a tríade definição/ execução/ regulação das políticas públicas era realizada de acordo com os princípios de um ‘modelo estadualista’, o qual, para Ruivo (1988), participava duma arquitectura centrípeta, cujas origens remontam à consolidação do Estado moderno a partir do século XVIII.

É, na verdade, precisamente nesta altura que se observa a génese e afirmação de uma política centralizadora, a qual começou, desde cedo, a condicionar o lugar dos territórios e dos seus poderes. Trata-se de um traço da cultura política portuguesa que tem sido descrita como ‘centralização precoce’, ou como ‘centralização contínua e interminável’, e que tem produzido historicamente a atrofia de todos os poderes que não o central (Monteiro, 1996: 22). O *modus operandi* deste modelo estadualista consistia, fundamentalmente, numa «operação de homogeneização interna do espaço geográfico, social e político de cada nação, portadora de uma série de conceitos ou traves mestras (...). Trata-se de atribuir um centro às diversas funções anteriormente dispersas. Daí que a sua matriz se organize em torno da noção de centralismo e centralização, lugar onde se reúnem as luzes e os saberes necessários à prossecução dos ‘interesses das

---

<sup>2</sup> «As características e as especificidades variam, como é sabido, muito de local para local. Ora, tanto aquelas características como estas especificidades podem, também, elas (...) influenciar decisivamente a localização e a concretização de determinadas políticas públicas. E essa tal influência poderá ser tanto positiva como negativa, conforme predisponham a uma localização respectivamente mais ou menos efectiva. Deve, portanto, procurar saber-se quais os elementos que influenciam, tanto positiva como negativamente, o desenrolar desta situação. A explicitação desta influência deverá pois incidir sobre a variável do ‘aqui’ e do ‘ali’, isto é da variável constituída pelos diferentes locais, pelos seus diferentes agentes, bem como pelas especificidades por eles apresentadas.» (Ruivo, 2002: 6).

populações'» (Ruivo, 1988: 254)<sup>3</sup>.

As formas clássicas de intervenção pública, filiadas neste modelo, especialmente operante e enraizado em Portugal, têm sido profundamente desafiadas por duas ordens de factores. Em primeiro lugar, destacaríamos a reconfiguração daquelas funções adstritas ao Estado, em virtude das crises que o abalam nos seus fundamentos. Em segundo lugar, salientaríamos as exigências de transformação dos moldes tradicionalistas de acção pública, advindas da integração de Portugal na União Europeia.

De um modo sumário, e no que diz respeito ao primeiro conjunto de razões, o paradigma intelectual que presidiu à vigência do modelo estadualista e que definiu o Estado como o autor e executor do ideal político de sociedade, foi o paradigma keynesiano<sup>4</sup>.

A consolidação do Estado, nomeadamente na sua forma providencial, no pós-guerra foi sendo realizada, em diversos países da Europa, segundo os propósitos keynesianos de conciliação da economia de mercado, e respectivos modelos de desenvolvimento económico, com o combate das desigualdades sociais, designadamente através da institucionalização da cidadania social e da afirmação do desígnio ético e social do plano emprego (Santos, 1993, 1999; Cabral, 1997; Silva, 2000; Ferrara *et al*, 2000).

O caso português apresenta, desde logo, certas especificidades que o afastam do tipo de génese e evolução registada nos países europeus ocidentais no decorrer do pós-guerra. Mais precisamente, o Estado Providência português foi sendo constituído num período de recessão económica que sucedeu aos denominados 'trinta gloriosos' anos de expansão. Nas palavras de Medina Carreira, «o nosso país desperta para as preocupações sociais exactamente na altura em que, por toda a parte, desacelera o crescimento, o desemprego atinge altos níveis e a maturidade dos sistemas já se confronta com números preocupantes (...). A circunstância de só nos anos 70, Portugal ter reunido as condições indispensáveis à adopção de políticas sociais muito

---

<sup>3</sup> Enquanto estratégia preferencial de acção pública, este modelo concentrou no Estado as funções de definição, implementação e controlo. O seu poder de determinação e influência era, por seu turno, exercido por um aparelho administrativo organizado de acordo com os ideais de centralismo, unidade, hierarquia, autoridade e clara delimitação entre os domínios público e privado. Para mais detalhes, v.g., Timsit, 1986 e Ruivo, 2002.

<sup>4</sup> «Como é sabido, o Estado-Providência é o resultado de um compromisso, ou de um certo pacto teorizado

expansionistas, quando todos os factores para as executar começavam a tornar-se desfavoráveis, explica o grande impulso que se regista entre 1960 e 1975 e a relativa estagnação verificada ulteriormente» (1996: 267). Numa visão crítica e contundente sobre o Estado, Santos (1993), argumenta, por seu turno, que a não institucionalização de uma regulação fordista da relação salarial em Portugal constituiu outro factor explicativo para a fragilidade debilitante do Estado-Providência português segundo os modelos europeus<sup>5</sup>.

Ainda que embrionário, ou em crise profunda, o cerne da questão reside no facto de a forma clássica do Estado-Providência, ou do nosso quase Estado-Providência (Santos, 1995; Hespanha, 1997; Hespanha *et al*, 2000a), estar sob fogo de diversos ângulos. Do ângulo financeiro que periga a amplitude e a qualidade da intervenção do Estado no tecido social (Marques, *s/d*; Hespanha, *et al*, 2001, entre outros). Da perspectiva da legitimidade, questionada aquando do reconhecimento das contradições produzidas pelo Estado Keynesiano, nomeadamente, no caso português, da intratável dualização social produzida por esquemas de protecção social que estão longe de assegurar a equidade social (Cabral, 1997; Mozzicafredo, 1997). E, por fim, do ponto de vista da complexa realidade que é o palco da intervenção estatal e que se caracteriza, hoje em dia, pela dramática associação entre as desigualdades tradicionais, novos riscos, novas rotas de marginalização e de sub-desenvolvimento.

No que se refere ao segundo conjunto de factores, é de sublinhar que a adesão de Portugal à Comunidade Europeia tem exigido significativas transformações (do foro político-administrativo, mas também, e não menos importante, do foro cultural) nos modelos de acção pública vigentes no país.

As transformações a que nos referimos decorrem basicamente da disseminação de um novo modelo de acção pública, assente no ideal de territorialidade. A noção de territorialidade passa a ser entendida, não mais como um mero suporte material, mas como um processo estratégico de reconfiguração da acção pública/ colectiva, de acordo

---

no plano económico por Keynes, entre o Estado, o capital e o trabalho» (Santos, 1987: 14).

<sup>5</sup> Num artigo anterior, Santos refere que «a maior complexidade institucional do Estado-Providência permitiu revelar algumas contradições na sua actuação. Pode dizer-se que a contradição básica do Estado liberal é o actuar como se não houvesse contradições básicas na sociedade, nomeadamente a contradição entre o capital e o trabalho. Esta última contradição não reside na mera oposição de interesses (...), mas na observação (...) que, tomados globalmente, os aumentos de bem estar capitalistas implicam sempre diminuições do bem estar dos trabalhadores e vice-versa. O Estado liberal tem como fundamento o 'desconhecimento' político desta contradição. Ao existir, ela confina-se ao domínio das relações

com os princípios de proximidade, participação, parceria, cidadania, co-responsabilização e de autodeterminação (Le Galès, 1998).

A tradução política destes princípios é consubstanciada no conceito de subsidiariedade. Oriundo do universo axiológico e praxiológico da Comunidade Europeia, o conceito de subsidiariedade constitui o instrumento por excelência da territorialização das políticas públicas que, enquanto ideal de acção pública, alerta para a necessidade de aproximar o mais possível os níveis ou centros decisórios dos contextos de vida dos cidadãos (v.g., Comité das Regiões, 2000). O princípio de subsidiariedade encontra-se, em suma, intimamente, associado à ideia de difusão de novos patamares de poderes e de responsabilidade, o que acarreta uma diferenciação interna do político<sup>6</sup>.

Diversos estudos (Ritaine, 1996; Négrier, 1999) demonstram a forma como a importação deste princípio, assim como de outros, tais como o princípio de parceria, resulta em práticas divergentes, consoante as culturas políticas que o acolhem. A questão da aplicabilidade destes princípios e da sua interiorização, cerne do conceito de europeização da acção pública, é fundamental (Radaelli, 2001)<sup>7</sup>.

Em culturas políticas profundamente marcadas pelo centralismo, como será o caso de Portugal, a preconização de um princípio de subsidiariedade activa, assim como toda a panóplia de metodologias preconizadas em prol da sua aplicação, implica, à partida, duas importantes transformações. Por um lado, uma nova concepção do local, e, por outro lado, uma modificação cultural da acção pública, quer nas suas finalidades, quer ao nível do comportamento dos actores envolvidos.

---

económicas e à sociedade e não tem que ‘contaminar’ a actuação política do Estado» (1987: 18 - 19).

<sup>6</sup> Este discurso, sendo, simultaneamente, advogado por posições e actores que se filiam em correntes político-ideológicas diferenciadas, desvela a multivalidade semântica do conceito, assim como a sua ambiguidade operacional (Thoenig, 1996; Smith, 1997; Négrier, 1999). De facto, o ideal de subsidiariedade insere-se, do ponto de vista dos valores da social-democracia, na participação inclusiva, de cariz decisório, dos cidadãos na vivência democrática da sociedade. Do ponto de vista neo-liberal, o mesmo ideal serve os discursos que se baseiam na indução à responsabilização do colectivo pelo colectivo, como contrapeso à desintervenção pública. Nesta perspectiva, o conceito de subsidiariedade apresenta uma forte plasticidade semântica, na medida em que, para além de servir como processo de legitimação e de negociação viabilizadora de novos actores, poderá albergar em si posições políticas antagónicas sobre diferentes projectos de sociedade.

<sup>7</sup> Para uma análise mais profunda desta questão, poderemos recorrer ao mesmo autor, para quem o conceito de europeização refere-se aos «processos de (a) construção, (b) difusão e (c) institucionalização de regras formais e informais, de procedimentos, paradigmas políticos, estilos, ‘modos de fazer as coisas’, crenças e normas partilhadas que são, em primeiro lugar, definidas e consolidadas no policy-making comunitário e, depois, incorporadas na lógica do discurso doméstico, nas identidades, estruturas políticas e políticas públicas» (2001: 110). Esta definição enfatiza claramente a necessária transformação ao nível

Assim, por esta via, emerge uma nova concepção do local, em que este, não só adquire uma função de ‘corpo intermediário’ (Commissariat Général du Plan, 1997) na articulação de escalas de poder, favorecendo o surgimento de um novo modelo de regulação colectiva (Jobert, 1998), como também, se assume como a plataforma primária, a partir da qual se poderá proceder à reconstituição do tecido social<sup>8</sup>.

A consciência de que os territórios possuem uma agência própria, não sendo redutíveis a meros suportes inócuos, similares à ideia de uma *tabula rasa*, onde a racionalidade do poder se poderá inscrever linearmente, corresponde, em termos da análise sócio-antropológica, a uma perspectiva construtivista, que exige que a atenção seja focada no ponto onde a noção de território — e de comunidade — se encontra operacionalizada: o ponto das relações sociais, e das suas formas de organização, as quais sustentam qualquer lugar antropológico (Augé, 1994). De facto, ao contrário das visões essencialistas, pelas quais o espaço, enquanto categoria da experiência humana, constitui um objecto domável de análise, perspectiva-se agora a categoria espaço, mas enquanto território, entendido este como forma de posicionamento, de relacionamento e de interacção com outros espaços/territórios, profundamente ancorada em modos de produção de sentido constantemente renovadas (Appadurai, 1997; Silvano, 2001).

Tal significa que uma positiva territorialização da acção pública depende de condições várias, tais como o estabelecimento de parcerias, a produção de objectivos, estratégias de acção comuns, fundamentados em representações partilhadas sobre um destino, ele também a ser partilhado, e em processos colectivos de aprendizagem, bem como na criação de novas formas de regulação colectiva ao nível local: «o local pode, e deve, participar também, assim que a experiência dos seus actores for reconhecida e valorizada, na elaboração e na concretização dum projecto global» (Commissariat

---

do comportamento dos actores políticos e dos registos da acção pública/ colectiva.

<sup>8</sup> A clássica subordinação analítica dos processos de regulação económica e social aos imperativos dos enquadramentos nacionais e globais, tem sido contestada, na medida em que, por exemplo, os regimes de acumulação capitalista - modos vigentes de produção e distribuição económica -, se inter cruzam com modos de regulação social que são cultural, social e territorialmente específicos. A relevância dos modos de regulação social territorialmente ancorados para os programas de desenvolvimento é, especialmente, visível na profusão de efeitos - intencionais e não intencionais -, por vezes mesmo imponderáveis, engendrados pela aplicação daqueles programas. Do ponto de vista das políticas públicas de definição puramente estatal, há que realçar que aquelas tendem a produzir efeitos desiguais, ao não serem explicitamente concebidas para determinados espaços, reproduzindo, dessa forma, a associação entre assimetrias do foro do desenvolvimento sócio-económico e assimetrias territoriais. Nesta perspectiva, então, a eleição de um elenco de objectivos a ser alcançado por políticas públicas, deverá ter em conta a forma pela qual aqueles são absorvidos, ou não, cumpridos, ou não, no seio de contextos particulares.

Général du Plan, 1997 : 110-111)

Para além disso, adoptando como postulado central esta nova concepção de território, tem sido desenvolvida uma filosofia específica de desenvolvimento, a qual tem, como ponto de partida ideal, o argumento da ‘endogeneização’. Na verdade, em ruptura com as concepções evolucionistas e estruturalistas do desenvolvimento da economia no espaço, a doutrina vigente a partir dos anos 80 defendia que as dinâmicas internas dos territórios eram o motor o desenvolvimento e sucesso das regiões industriais (Benko; Lipietz, 1994)<sup>9</sup>.

Trata-se, fundamentalmente, da declaração de princípio de que é necessário capitalizar as potencialidades e os recursos, explícitos ou latentes, de um dado território, em prol do seu próprio desenvolvimento<sup>10</sup>.

Assim sendo, a ‘redescoberta’ dos sistemas sociais locais — entendidos como formas de sociabilidade e de mapeamento cognitivo do mundo resultante da relativa harmonização de instituições sociais e culturais que formam e reproduzem ‘escalas espacio-temporal infranacionais’ (Medeiros, 1988: 144) —, é acompanhada, pois, pelo reconhecimento de que «o desenvolvimento se desenrola a partir dum sistema de interrelações, de circulação de informações, de produção e de reprodução de valores (...). Isto significa que os factores críticos do desenvolvimento estão historicamente enraizados na realidade social local, não sendo facilmente transferíveis para outros espaços (...). O território torna-se assim num factor privilegiado de desenvolvimento, na medida em que ele inclui todos esses factores – históricos, culturais, sociais...» (Courlet & Pecqueur, 1998 : 53)<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> O desenvolvimento desta ortodoxia deve-se aos trabalhos seminais de Trigilla, Brusco e Bagnasco sobre a forma pela qual regiões e cidades italianas se inseriam no mercado mundial através das suas próprias sinergias, e de G. Becattini, o qual se debruçou sobre os denominados ‘distritos industriais’, concebendo-os como organização industrial que apresenta formas de cooperação, emulação e concorrências, entre outros autores.

<sup>10</sup> O argumento da endogeneização do desenvolvimento possui uma clara dimensão mistificadora, pois não considera a dimensão crucial «que é a do contexto político em que se inserem e têm lugar essas dinâmicas locais, as quais não podem por certo ter exactamente o mesmo sentido no seio de um sistema centralizado ou de um sistema acentralizado». Logo, «a integração social, económica e política das comunidades, não só parece ter bastado para assegurar a sua sobrevivência, como surge, além disso, aparentemente como factor de bloqueio. O endógeno não é forçosamente portador de aberturas: estas últimas serão aliás como que impostas do exterior a um sistema no fim de contas muito fechado sobre si próprio» (Ganne, 1994, 204 - 205).

<sup>11</sup> Refira-se ainda que a abertura deste novo horizonte - para além de exigir a reformulação do processo de constituição das políticas de intervenção, exigindo que aquelas se tornem concretamente em políticas constitutivas de novas realidades -, tem sido defendida, sobretudo, como estratégia de desenvolvimento para territórios semi-periféricos e periféricos (Vachon, 1998).

Sumariamente, se este modelo emergente assenta na ideia de desenvolvimento endógeno de territórios, sendo estes últimos apreendidos sistemas de interacção específicos<sup>12</sup>, a activação de processos endógenos de desenvolvimento e capacitação passa, necessariamente, por uma «dinâmica de proximidade (que) é um processo complexo de interacção estratégica entre actores, conducente à constituição de saberes, práticas e referências colectivas num ambiente incerto» (Dupuy e Gilly, 1996 : 157). Dinâmica esta que deve facilitar a relação entre actores com finalidades, referências e temporalidades distintas, através da elaboração de uma cultura local comum, e, ao mesmo tempo, favorecer modalidades capacitantes de acção colectiva.

Evidentemente que a criação destas condições requer, sobretudo no que se refere a Estados de tradição centralista e de matriz napoleónica, uma profunda reconfiguração dos seus sistemas de acção pública.

Em termos políticos, a inscrição territorial das políticas públicas dependerá, essencialmente, de três novos posicionamentos mutuamente implicados: um esforço crescente de descentralização, uma abordagem pela base e a atribuição de liberdade de concepção, decisão e implementação das medidas a levar a cabo.

Estes três vectores são, metaforicamente, os ingredientes políticos da activação da sociedade civil, enquanto estratégia de territorialização das políticas públicas.

## **NOVOS ESPAÇOS DE ACÇÃO PÚBLICA?**

A ideia de multiplicação de poderes ou de patamares de responsabilidade partilhada e de regulação participada, é suportada por princípios de diferenciação, descentralização, parceria entre público e privado, autonomia e participação.

E é a partir destes princípios genéricos que se tem desenvolvido uma lógica particular da desintervenção pública<sup>13</sup>: a institucionalização de actores outros, com os quais o Estado — tradicional agente responsável pelo bem comum —, estabelece

---

<sup>12</sup> Para Medeiros, a profunda diferenciação dos espaços da sociedade portuguesa induzem «práticas díspares e saberes localizados, atestando por essa mesma diferenciação uma diversidade de mapas cognitivos de algum modo coincidentes com a distribuição espacial de diversas modalidades de interpretação e de apropriação na natureza», pelo que se comprova «a presença estruturante de diferentes sistemas sociais locais» (1988: 145).

<sup>13</sup> «Todas as formas pelas quais a Administração Pública *lato sensu*, se desonera de tarefas no âmbito da actividade económica, dos serviços públicos e da própria regulação económica, especialmente pela sua transferência, total ou parcial, para entidades privadas» (Marques; Moreira, s/d: 3).

relações de complementaridade, mediante formas diversas (cooperação, contratualização, etc.). Este processo de institucionalização tem conduzido, por sua vez, à elevação da sociedade civil como arena privilegiada no sentido de se assegurar uma certa continuidade à intervenção pública e, por esta via, às noções de bem comum e de laço social<sup>14</sup>, ao mesmo tempo que permite o reposicionamento do Estado como actor central na regulação da vida social.

Tal indicia, certamente, uma concepção fragmentária do poder, pela qual se re-estruturam os espaços e os actores da acção pública, organizados agora em laços de interdependência e de complementaridade. Esta condição fragmentária do poder, só se tornará, por seu turno, compreensível, se for enquadrada numa crescente diferenciação do mundo político e numa conceptualização relacional, e não tanto substancialista, do poder<sup>15</sup>.

A aplicação desta perspectiva sobre a recomposição da acção pública ao território (Le Galès, 1998), mediante a activação da sociedade civil, conduz a que este seja concebido como sendo fruto de uma criação colectiva, subordinado a um projecto consensual, e dependente da instauração de racionalidades colaborativas que se reconhecem mutuamente. Neste sentido, o território será a expressão de configurações sociais, de jogos de poder e de compromissos relativamente estabilizados<sup>16</sup>.

Todavia, numerosos são os problemas que a implementação do paradigma da territorialização das políticas públicas, mediante a activação da sociedade civil, enfrenta.

A observação da aplicação concreta deste paradigma suscita imediatamente uma questão que é a da avaliação do papel desempenhado pelas sociedades civis locais. Para tal, propomos que essa avaliação seja baseada em dois parâmetros. O primeiro consiste na identificação e problematização da natureza da constituição e da activação da

---

<sup>14</sup> Dos múltiplos mecanismos de institucionalização da sociedade civil, o reconhecimento oficial e a credenciação de entidades privadas constituídas e vocacionadas para o cumprimento de serviços públicos é aquele que mais tem configurado os agentes da sociedade civil como parceiros sociais. Especialmente no que se refere ao domínio do social, a sociedade civil vai sendo tratada como um « 'terceiro sector', composto essencialmente por instituições privadas não lucrativas (que) assume hoje uma grande importância nesta perspectiva, sendo um dos mecanismos mais estimulados para permitir uma desoneração das tarefas públicas do Estado» (Marques; Moreira, s/d: 7).

<sup>15</sup> Na medida em que «o poder político é uma categoria de poder que se troca no decurso das interacções entre diferentes actores» (Pongy, 1997: 119).

<sup>16</sup> O sedimento comum de referências e de quadros interpretativos, permitem a criação de espaços de acção estruturados (Friedberg, 1995), nos quais a cooperação se faz através de uma ordem local, onde

sociedade civil local. O segundo parâmetro engloba alguns critérios de avaliação que incidem especialmente sobre os seus desempenhos.

Relativamente ao primeiro parâmetro, há que problematizar a relação entre sociedade civil<sup>17</sup> e Estado. A problematização da clássica distinção entre sociedade civil e Estado, será aqui realizada segundo os contributos de Gramsci. Segundo Gramsci (Bennet, 1981; *in* Semeraro, 1999), a sociedade civil pode ser constituída como o terreno onde se desenvolvem as dimensões públicas e colectivas da vida, as quais devem guiar a acção política e manter-se como referencial do desenvolvimento social e económico. Esta constituição revela, desde logo, o carácter indissociável da sociedade civil em relação ao Estado, conceptualizado este último como aquele que passa a encarnar a hegemonia política construída a partir das bases.

Vislumbra-se aqui também a necessidade de uma reconfiguração do papel do Estado num sentido ético: ao invés de se afirmar como a incorporação jurídica da legitimação de um modo de produção, o Estado serve como incentivo à elevação não instrumental da sociedade civil. Para tal seria necessário «que as organizações sociais se reapropriem das condições para determinar a própria actividade produtiva e os valores ético-públicos, “redescobrimo a dimensão ontológica do seu ‘fazer’, ou seja, tornar o ‘fazer’ manifestação da sua potência criativa, da sua liberdade como liberdade de poder fazer e não apenas de poder pensar; liberdade que se actua na comunidade e em função de um enriquecimento colectivo, e não apenas liberdade do próprio íntimo e secreto sentir”» (Gramsci, cit. *in* Semeraro, 1999: 177)<sup>18</sup>.

Como critérios de avaliação do desempenho da sociedade civil, no âmbito da territorialização das políticas públicas, há que referir que estes destinam-se a verificar até que ponto a sociedade civil local, enquanto corpo vivo do território, se institui como um actor com poder de auto-determinação. Retomando o pensamento gramsciano: o desenvolvimento positivo da sociedade civil deve fundamentar-se numa filosofia da

---

regras e estruturas estabilizadas orientam as interacções, as negociações e a acção.

<sup>17</sup> Concebida, enquanto tipo-ideal, como o domínio da vida social (não sendo apenas conotado com a esfera das actividades económicas ou comerciais), separado, mas enquadrado pelas instituições estatais, e que é caracterizado pela existência de redes dinâmicas de instituições não governamentais tendencialmente não violentas, auto-organizadas e auto-reflexivas (Cohen e Arato, 1994; Keane, 1998; Semeraro, 1999).

<sup>18</sup> Na verdade, para Gramsci, a superação do Estado pela sociedade civil não significa o postulado da ortodoxia marxista do desaparecimento do Estado, mas sim o esvaziamento das forças que detinham o monopólio da definição da acção, através da socialização expansiva do poder no tecido social. Tal conduziria à transformação estrutural do sistema político.

práxis que sirva como suporte à construção de uma visão gnoseológica e praxiológica sobre o mundo e sobre as práticas sócio-políticas. A filosofia da práxis constituiria, neste sentido, um instrumento de maturação e de reflexividade pelo qual, através da socialização horizontal do poder, se poderá estabelecer uma relação activa com a realidade, cumprindo-se, assim, o potencial de emancipação social<sup>19</sup>.

É nesta óptica que se elegem como critérios de avaliação dos desempenhos das sociedades civis locais, o princípio da reflexividade e o princípio de reciprocidade activa.

O princípio da reciprocidade activa implica que a sociedade civil deve ser capacitada para a transformação dos contextos de vida e das lógicas de funcionamento das estruturas sociais e políticas no seio das quais interagem.

Já o princípio de reflexividade, exercício pelo qual a sociedade civil se pensa a si própria, indica a necessidade de esta tomar consciência da sua propensão para reproduzir e veicular formas hegemónicas (nomeadamente, de carácter estadualista) de acção e de pensamento que podem eventualmente exercer uma violência sobre os seus contextos.

Na realidade, a valorização da temática da sociedade civil tende a invisibilizar o facto de que esta pode ser constituída como plataforma de uma racionalização societal de acordo com os princípios do liberalismo e do capitalismo. Gramsci denunciava, já no início do século XX, esta constituição secundária da sociedade civil, ao verificar que a disseminação do capitalismo e dos modelos norte-americanos de produção fordista e taylorista, incluía a constituição duma sociedade civil adequada à construção de subjectividades sociais compatíveis com o próprio sistema social<sup>20</sup>. Tal constitui o cerne

---

<sup>19</sup> A efectividade desta relação activa com o real baseia-se num princípio transversal de reciprocidade: a co-responsabilização re-funda o laço social fora dos ditames das lógicas privatísticas ou mercantilistas, pois é o projecto de sociedade que está em causa.

<sup>20</sup> «O que realmente impressionava Gramsci eram as novas formas que a economia assumia no interior de uma dinâmica da sociedade civil, as transformações no campo cultural e os métodos ‘persuasivos’ adoptados na construção da hegemonia da classe dirigente. O processo de ‘racionalização’ taylorista e fordista revelava-se principalmente nos factores mais ‘permanentes’, que sabiam envolver todo o sistema, tanto das relações produtivas, como das relações sociais (...). Ao lado do taylorismo, da organização e divisão ‘científica’ do trabalho, o fordismo introduzia o controlo quase obsessivo da indústria e do Estado sobre os comportamentos culturais e a própria vida particular dos trabalhadores, incorporando em seu domínio todo um modo de produzir e pensar. Gramsci interpreta essa acção como uma hábil combinação entre a ‘força’ (destruição do sindicalismo) e a persuasão (melhorar salários, benefícios sociais, propaganda ideológica e política). Na sua versão americanista, o capitalismo, com as suas crises cíclicas e com as suas metamorfoses, se apresentava nas vestes de um moderno sistema de produção e voltava a reformular sua ambição globalizante, como uma força que invade e impregna o tempo, o espaço e a vida

do seu conceito de ‘revolução passiva’, em que, mediante a utilização de estratégias persuasivas e a simbiose sociológica e antropológica entre vida e trabalho, o sistema político e económico recorre às organizações da sociedade civil, para a sua auto-reprodução. Actualmente, a re-emergência da sociedade civil manifesta-se nas «...tentativas neo-liberais e pós-sociais democratas ou do ‘Novo Trabalhismo’ de ‘reinventar a governação’(levando os governos a orientar mais e a intervir menos, a fazer as coisas ‘mais depressa, de forma mais expedita, com menos custos e melhor’)...» (Keane, 1998: 48). Este princípio de reflexividade assume-se, pois, como uma instância de auto-crítica que se destina a assinalar os possíveis literalismos, ou as redundâncias, que a actuação da sociedade civil pode veicular – assunto que abordaremos posteriormente.

A teorização sobre uma sociedade civil local deve fundamentar-se, resumindo, no seu grau de reflexividade e no tipo de relação que estabelece com a realidade em que se insere. Este exercício crítico torna-se especialmente pertinente quando assistimos, como já foi indiciado, a dois processos aparentemente antagónicos: o recuo estratégico do Estado, por um lado, e a continuação da sua centralidade, por outro.

Ou seja, a principal questão a ser colocada consiste em ver se a dinamização da sociedade civil pode ser re-situada num trilho alternativo ao que é traçado pela sua constituição secundária (v.g., Santos, 1993), incentivada e enquadrada pelo Estado. Constituição secundária esta que, como esperamos demonstrar, torna a acção da sociedade civil tendencialmente inócua relativamente aos desígnios do centro, os quais encontram naquela o meio e o terreno da sua concretização.

Trata-se, no fundo, de saber, mediante a aplicação dos critérios de avaliação já explanados, se a sociedade civil poderá assumir-se como um significante da pluralidade, activando uma multiplicidade de estruturas e propostas, e construindo novos modos de acção, sentido e identidade. Este é um dos desafios mais importantes a que Gramsci tentou responder. Para Gramsci, por exemplo, a dinamização da sociedade civil pelo capitalismo deve ser aproveitada para a construção de um novo projecto de sociedade que possa obviar os aprisionamentos de uma revolução passiva auto-referencial e das infiltrações do Estado e da economia capitalista na vida social<sup>21</sup>.

---

de todos» (Semeraro, 1999: 54 - 55).

<sup>21</sup> Perante a infiltração capilar destas duas esferas hegemónicas, a sociedade civil deveria, então, encetar uma ‘guerra de posições’, desvelando as contradições do sistema social e recompondo progressivamente

A pergunta pode, pois, ser formulada da seguinte forma: será que o apelo à dinamização da sociedade civil, e, por conseguinte, dos territórios, se insere num quadro de reconstrução societal pela base, ou na estratégia auto-reprodutiva e expansiva do Estado e, também, da lógica do Mercado?

## O CONTEXTO QUESTIONADO

O desenvolvimento da sociedade civil portuguesa poderá ser interpretado como fruto da resposta a um apelo do Estado que visa a delegação de funções e responsabilidades em agentes organizados no terreno. A resposta positiva da sociedade civil a este apelo, deve-se, em grande parte, aos financiamentos comunitários<sup>22</sup>. Estes, na verdade, têm fomentado, frequentemente com o incentivo do Estado, a disseminação de novos actores (tais como associações de desenvolvimento), o fortalecimento de outros tradicionalmente já presentes na sociedade portuguesa (v.g., Casas da Misericórdia) e a multiplicação de projectos de desenvolvimento.

Foi, pois, o contexto da integração europeia que permitiu que, à estratégia de desintervenção pública, sucedesse a activação da sociedade civil como plataforma de territorialização racionalizada, de parte significativa das políticas públicas.

No âmbito da territorialização das políticas públicas, a inclusão da sociedade civil, na sua qualidade de actor/ parceiro, segundo os princípios atrás mencionados, constituiria um eixo de reorganização do sistema político. Saber se as práticas têm conduzido a tal cenário, requer que nos interroguemos sobre as condições sistémicas, ou estruturais, do contexto de aplicação do paradigma de territorialização. O mesmo é dizer que há que questionar as condições de existência dos nossos territórios, assim como das sociedades civis locais<sup>23</sup>.

---

as relações de força.

<sup>22</sup> Aliás, saliente-se que o próprio Estado formou, através destes fundos, quadros para que estes fundassem territorialmente associações de desenvolvimento, as quais são hoje parte importante das nossas sociedades civis locais. Desde o I QCA que o Estado Português, através, principalmente, das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e do Instituto de Emprego e Formação Profissional, constituiu cursos para a formação de promotores de desenvolvimento. O primeiro curso (JAD - Jovens Agentes de Desenvolvimento), foi realizado em 1991, Estes cursos deram origem, logo em 1991/ 1992, à primeira vaga de criação de associações de desenvolvimento local.

<sup>23</sup> Esta linha de questionamento poderia, por exemplo, ser aberta com a questão da aplicabilidade do princípio básico de subsidiariedade. Este tem, como vimos, impactos variáveis consoante os regimes políticos (Smith, 1997). Sendo o sistema político português caracterizado por consolidadas tradições de centralismo, a aplicação do princípio de subsidiariedade não parece encontrar naquele um terreno

Este fermentar dos territórios insere-se, num quadro ideológico e político de valorização desses mesmos territórios que, enquanto espaços de vida, são o objecto e objectivo do paradigma da territorialização das políticas públicas. Trata-se da ideia de que «a própria acção e localização das políticas públicas necessitará de ser escorada ou sustentada em termos de cada um dos locais onde se exerce através de um sistema de canais e comportas constituídas por indivíduos, grupos e instituições, os quais terão por função a recepção, modelação, adaptação e execução local de tais políticas» (Ruivo, 2000a: 45). E aqui residem os primeiros traços da importação discursiva do universo de acção pública preconizado pela União Europeia.

De facto, a União Europeia constituirá o desafio que mais transformações implica ao nível dos modelos de acção pública. A sua filosofia de envolvimento das instâncias infra-nacionais, e sua ênfase nos princípios de subsidiariedade, parceria, participação das ‘forças vivas da sociedade’, impõe aos modos tradicionalistas de concepção da acção pública profundas modificações. Modificações essas que terão de ultrapassar as resistências de Estados marcadamente centralizados, para quem «em todo o caso, é melhor a tirania de uma burocracia do que a tirania de pequenos chefes (...). Esta apreensão lúcida dos efeitos perversos da autonomia social evoca a longa história do pensamento centralizador» (Million-Delsol, 1993: 237-238). É precisamente mediante a constatação da discrepância existente entre a tradição político-administrativa nacional e os desafios colocados pela adesão à UE, que Francisco questiona: «como conciliar os aspectos estruturais da relação centro/ periferia (...) com referenciais europeus que apontam para outros requisitos no que toca ao enquadramento territorial das políticas públicas (a subsidiariedade, as parcerias alargadas, a participação das autoridades locais nos diversos centros de decisão, inclusive europeu), e por isso convocam modos de funcionamento dos poderes descentralizados ainda distantes do evidenciado na realidade portuguesa?» (2002: 263).

A descentralização seria, neste âmbito, um dos primeiros passos para responder a este repto. Preconizada pela Comissão Europeia, a descentralização envolveria um modo mais participativo e aberto de construção e de implementação das políticas públicas (comunitárias e nacionais), uma maior responsabilização das entidades sub-nacionais, assim como uma maior flexibilidade e diferenciação na implementação das

---

favorável.

políticas públicas<sup>24</sup>.

A importação das directrizes comunitárias neste sentido têm resultado na reorganização do aparelho político-administrativo português. Todavia, essa reorganização não é acompanhada pelas consequências que seriam logicamente de esperar, designadamente a capacitação dos poderes infra-nacionais ao nível dos processos de *policy-making* e *decision-making*.

O esforço da descentralização da acção do Estado redonda frequentemente num literalismo<sup>25</sup>. A noção de literalismo designa, neste contexto, fundamentalmente, a reprodução das lógicas e dos significados centrais do agente da acção (nos vários patamares em que é actuante). A descentralização, enquanto literalismo, não produz os resultados que seriam de esperar, pois o seu actor (o Estado) obvia as transformações do sistema de interacção política vigente<sup>26</sup>. Nesta perspectiva, o conceito de descentralização perdeu, em Portugal, a sua capacidade hermenêutica, isto é, de constituição de novas realidades, reduzindo-se a uma prática tautológica.

A cartografia do labirinto centro-periferia é, assim, transportada e replicada na reorganização formal do sistema político-administrativo. Neste ponto, torna-se evidente que se a descentralização de poderes não for acompanhada pela reformulação das lógicas de funcionamento e de relação com o mundo político, económico e social que aprisionam os contextos locais, a capacitação da sociedade civil ficará seriamente minada.

Nesta óptica, o esforço de descentralização do Estado poderá ser redescrito como a reprodução do Estado na sociedade civil, como plataforma de legitimação territorial e de garantia da própria intervenção<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> «Descentralização e subsidiariedade não são de todo contraditórios. Enquanto que a subsidiariedade estabelece as competências para os vários patamares de governo, a descentralização foca na interacção entre esses patamares. (...) O princípio orientador é o da complementaridade funcional entre diversos actores num registo de constante interacção» (Working Group 3B, 2001: 11).

<sup>25</sup> Literalismo é uma noção antropológica que foi construída a partir da crítica à narratividade e às práticas de comparação (Strathern, 1987; 1991), e traduz a ideia de redundância e repetição vazia de novos conteúdos e, por isso, analiticamente, inoperante.

<sup>26</sup> A ideia é que, por exemplo, a partilha da responsabilidade e de modelos de acção entre Estado e actores outros, constitui uma reactivação politicamente orientada da sociedade civil.

<sup>27</sup> Poderá também ser descrito como sendo a emergência de uma Estado heterogéneo a partir de um aparente declínio do Estado paralelo, sendo este uma «configuração política de uma disjunção ou discrepância no modo de regulação social, nos termos da qual às leis e às instituições de regulação fordista não corresponde, na prática, uma relação salarial fordista». Tal assume uma forma ambígua «pois um dos seus modos de intervenção é precisamente o abstencionismo do Estado» (Santos, 1993: 32). Para Santos, a noção de Estado heterogéneo indica uma orientação estratégica que pretende diminuir a

A questão é que a crescente europeização das leis nacionais não implicou de maneira decisiva a modificação das relações clássicas entre centro e periferia no plano interno, as quais, embora recompondo-se mediante o aparecimento de novas centralidades (e o reforço de velhas centralidades), e a proliferação de novos matizes do se ser periférico, permanecem profundamente assimétricas. Tal como analisa Ruivo: «A articulação entre centro e periferias é, assim, por um lado, assimétrica, em razão do grau de autoritarismo estrutural, mas também, por outro lado, dupla, na medida em que ‘à dominação formal-oficial respondem formas paralelas e oficiosas de renegociação de poder’ (...) e de ‘negociação de ordem’ contextual» (2000: 255). Concluí-se, pois, que a organização do sistema político e administrativo português, assim como a cultura política de matriz napoleónica, confronta-se avessamente com o princípio de autonomia regional e local (e, por arrasto, com o princípio de subsidiariedade).

Tendo ainda em mente esta ideia de dependência e de criação algo artificial da sociedade civil, a análise da construção da sociedade civil e a sua íntima relação com as lógicas, formais e informais, de actuação do Estado, poderá ainda ser enriquecida pelo conceito de margem (Tsing, 1994). Ao invés de possuir conotações de marginalidade no sentido de desvio, o conceito de margem refere-se à forma como os territórios e os lugares, distanciados dos centros de poder, se posicionam estrategicamente, no seio da sua subalternidade, em relação aos dois principais eixos estruturantes da sociedade: o mercado e o Estado.

A ideia fundadora é que estes ‘lugares-fora-do-caminho’ (Tsing, 1994), são construídos pela sua inclusão não participativa no espaço do Estado ou do mercado. Isto significa que nas margens não se está fora do Estado ou do mercado, mas também não se participa na definição ou na construção destes eixos; enquanto formas de posicionamento, nas margens, manipula-se e negocia-se, adere-se e recria-se. Apesar da valorização dos territórios e seus actores como co-agentes, como parceiros, estes não deixam de se constituir como margens, mesmo quando lhes é concedida alguma autonomia na definição das políticas a serem executadas.

Será isto um aparente paradoxo que desvela a profunda dimensão aporética do paradigma da territorialização das políticas públicas e da natureza da activação da

---

distância entre o quadro institucional e as relações sócio-económicas, através de iniciativas do Estado que pressupõem uma participação activa das organizações e forças sociais. O seu objectivo consiste em estabelecer uma regulação social mediante a normalização contratual, o que implica que essas forças

sociedade civil.

## O CONFRONTO

O enquadramento analítico fornecido por Ritaine (1996) é aqui extremamente pertinente para uma melhor compreensão dos literalismos acima denunciados. Especialmente vocacionado para a análise do sistema político dos países do Sul da Europa, esse enquadramento consiste no paradigma da troca política generalizada<sup>28</sup>, o qual «constrói a análise em termos de troca entre organizações complexas, umas situando-se do campo político, e outras em diferentes campos da sociedade civil; designa a regra do jogo que organiza as interdependências e assegura os actores em face do arbitrário da interacção» (Ritaine, 1996: 8).

Adoptando a perspectiva gramsciana, segundo a qual existe uma profunda interligação entre Estado, mercado e sociedade civil, a aplicação deste paradigma ao sistema de interacção política vigente, permite ver até que ponto vão as dificuldades em instituir, ainda, nos termos de Gramsci, uma sociedade civil auto-regulada.

Na verdade, a proposta de Gramsci de uma aproximação fecunda e positiva entre

---

sociais se encontrem organizadas por forma a se envolverem na negociação de um pacto social.

<sup>28</sup> B. Marin desenvolveu o conceito de troca política generalizada para designar a lógica de «as contínuas e arriscadas transacções entre actores colectivos e organizados, funcionalmente interdependentes, mas com interesses rivais ou mesmo antagónicos, que não são (suficientemente) reguladas por mecanismos legais - contratuais» (Pongy, 1997: 112). Ritaine coloca a hipótese, segundo a qual as sociedades do Sul Europeu, confrontadas com a fraqueza da regulação estatal e com o enraizamento de lógicas de segmentação social e territorial, desenvolveram historicamente modos próprios de regulação política, dos quais se destaca o território e a mediação. Seguindo uma concepção sociológica da noção de território - pela qual este é entendido como espaço social e politicamente construído -, defende que o território é uma instância reguladora quando se encontra investido com capacidade política - capacidade esta que depende quer dos recursos económicos existentes e do grau de mobilização colectiva, quer da própria natureza (ou orientação política) da sociedade civil. Esta perspectiva construtivista, para além de ser multidimensional, ao permitir o estudo dos processos de socialização e mobilização colectiva, orienta a reflexão para a articulação entre sociedade civil e o paradigma da troca política generalizada. Do ponto de vista da mediação, Ritaine argumenta que as mediações políticas nos países do Sul da Europa decorrem de processos históricos e constituem-se como a anamorfose dos princípios legais e racionais que presidem à concepção clássica de Estado. Na verdade, embora não equacione as especificidades destes países com meras deformações patológicas do modelo hegemónico de Estado baseado unicamente numa lógica legal-racional, Ritaine considera que persiste uma concepção patrimonial da autoridade. É na reprodução histórica da regra patrimonial que Ritaine enraíza o seu argumento sobre a anamorfose. Anamorfose será assim 'a imagem disforme, desproporcionada e ridícula que se apresenta como normal quando observada num espelho curvo' e a autora utiliza este conceito como uma metáfora para explicar a dificuldade de uma total racionalização democrática da organização do sistema político e para designar «a passagem contínua e incontrolada, nos dois sentidos, da norma própria do Estado de direito, às regras informais, por vezes ilegais (...), próprias das pertenças específicas de cada segmento, grupo ou entidade social» (Ritaine, 1996: 270).

a sociedade civil e sociedade política encontra neste sistema de interacção política uma perversão notável, na medida em que é confrontado com um sistema de interacção política baseado no patrimonialismo. Ritaine (1996) utiliza este conceito para demonstrar como sociedades de sul europeu partilham uma estruturação patrimonial da autoridade<sup>29</sup> que suporta a reprodução de relações clientelistas.

A articulação analítica entre o processo de emergência da sociedade civil portuguesa e o paradigma da troca política generalizada, vem demonstrar o facto de que o poder transformativo da acção colectiva local (segundo os princípios de reflexividade e de reciprocidade activa, atrás delineados), depende do tipo de interacção política estabelecida entre Estado e sociedade civil – interacção esta que tende a ser enquadrada pelas mesmas lógicas que presidem à ‘contínua centralização’ do Estado.

Encontrando-se o trilha conducente à capacitação local/ territorial, minado por elos de dependência patrimonialista, a sociedade civil local, institucionalizada e actuante, torna-se, simultaneamente, secundária e íntima do Estado (Santos, 1993). Isto porque, os referidos elos de dependência patrimonialista, tendem a ser estabelecidos por uma interdependência entre actores (locais/ territoriais e centrais), fundadora da troca política generalizada, que se inscreve numa hierarquia de relações e de interesses.

A fraca capacidade de auto-determinação destas estruturas locais, por outro lado, restringe-as a formas de relacionamento periférico com as instâncias do poder central. Concebemos aqui o poder de auto-determinação local/ territorial, num contexto em que a promoção dos territórios como dimensão inalienável dos processos de desenvolvimento é plenamente reconhecida, como acção endogenamente sustentada por uma configuração particular das dinâmicas sociais locais, caracterizada por racionalidades colaborativas, lógicas comuns de aprendizagem e compromissos, tácitos ou não, sobre um *projecto de destino local*<sup>30</sup>.

As mediações que daqui emergem, assim como as negociações levadas a cabo entre sociedade civil e Estado, tendem a permanecer como expressões do controlo político territorializado, ao mesmo tempo que as directrizes do centro, são adaptáveis às

---

<sup>29</sup> «Um Estado patrimonial pode ser considerado como uma grande pirâmide de elos clientelistas que culmina no patrono supremo, na autoridade patrimonial...» (Petras *cit. in* Ritaine, 1996: 17).

<sup>30</sup> Esta noção de ‘projecto de destino’ local seria a materialização concreta da concertação colectiva de um dado território sobre as rotas de desenvolvimento localmente eleitas e ancoradas.

realidades locais<sup>31</sup>. Mas esta adaptação, longe de significar maior participação efectiva, significa que o apelo do Estado à sociedade civil é um literalismo, na medida em que é conforme a um padrão de interacção política de molde tradicionalista<sup>32</sup> que produz e reproduz o reposicionamento central do Estado.

Nas condições sistémicas já descritas, a sociedade civil, ao invés de cumprir o seu potencial de auto-regulação e de auto-determinação, tende a utilizar os recursos que lhe são proporcionados pelo centro para concretizar a sua acção e para se viabilizar, assegurando-se da continuidade das trocas, através da reprodução/ aplicação das directrizes emanadas pelo centro. Ganne (1994: 212) denuncia inclusivamente que, em tradições de centralismo político e de lógicas informais de solidariedades selectivas, «é precisamente através do seu modo de articulação com o político que as instâncias locais parecem definir-se e organizar-se, num jogo de apoios recíprocos: as instâncias locais, esperando que o Estado se constitua como o garante do seu *status quo*, e o Estado malthusiano, encontrando na manutenção e na recondução de sistemas locais fragmentados as garantias da evolução moderada por si desejada».

Dependente, então, da sua capacidade de captação de recursos, a sociedade civil tende a aliar-se ao Estado e a descrever-se a si própria como um interlocutor privilegiado. Todavia, em função de um universo cultural profundamente marcado por uma espécie de feudalização e verticalização selectiva das relações sociais e políticas, a sociedade civil estará assim a constituir-se como veículo de execução, e não de criação, de políticas públicas.

Esta noção de veículo é central para uma questão provocativa que importa colocar. Se a sociedade civil for pensada como um instrumento do Estado, cuja centralização é reconfigurada pela sua infiltração estratégica no tecido social, a prática da descentralização poderá ser interpretada como a reprodução do Estado pela sociedade civil que se secundariza. Decorrente desta secundarização, e considerando o fraco exercício de co-construção e de inovação no âmbito das políticas públicas, e da parca mobilização colectiva, verifica-se que, mesmo quando o Estado lhe atribui algum

---

<sup>31</sup> As ideias de anamorfose e patrimonialmente permitem ver como é que o compromisso entre sociedade civil e Estado resulta numa deformação mútua que acarreta riscos de anomia e de possibilidades de criatividade sócio-cultural. Ou seja, essa deformação, podendo pontual e casuisticamente produzir uma inovação, é tendencialmente fonte de reprodução do *status quo* do sistema político.

<sup>32</sup> Se, por um lado, estas práticas de mediação podem constituir casuisticamente um factor de correcção de desigualdades, por outro lado, redundam numa forma de relacionismo privatístico que enfraquece a

poder decisório e alguma margem de iniciativa, a sociedade civil tende a seguir os programas de acção propostos apenas como directrizes gerais.

E aqui encontramos um outro parâmetro de avaliação da territorialização das políticas públicas. Este consiste na capacidade dos actores territoriais em dar conteúdo local às medidas a serem implementadas. Na realidade, a secundarização dos actores locais, a par do esvaziamento das suas possibilidades de acção, traduz-se, frequentemente, na desterritorialização das intervenções a serem realizadas.

Chegamos aqui ao cerne dos paradoxos da territorialização das políticas públicas no contexto português: em situação de fraca autonomia e auto-determinação local, a descentralização transforma o propósito da territorialização das políticas públicas, em acções uniformizadas, o mesmo é dizer, desterritorializadas.

Assim, se a descentralização e a activação da sociedade civil reconfiguram, discursivamente, os territórios em *projectos de destino partilhado e localmente eleito*, numa perspectiva modernizante que amplia e dinamiza as bases do Estado, sem que, no entanto, a sociedade civil crie, de acordo com os seus contextos, os seus próprios modelos de intervenção e de gestão, reencontra-se a figura de um Estado filtrado e infiltrado que permanece como o principal quadro de referência.

Dito de outro modo: se a reprodução do sistema ou padrão de interacção política, conduz a uma certa desterritorialização das políticas públicas, na medida em que a sociedade civil não se reconfigura como agente co-decisor, co-criador daquelas, torna-se clara a centralidade, ainda que desmembrada, do Estado.

## **KITSCH E LITERALISMOS**

A articulação entre ideias, representações e processos de sedimentação e naturalização ideológica, torna-se relevante para iluminar o processo de estruturação da acção pública, assim como as potencialidades da sua renovação. Numa perspectiva semiótica, a cultura política — resultante destes processos sedimentares — constituiu-se como uma estrutura de significação e de compreensão hegemónica que, instituída como espaço de mediação, de relação, se auto-reproduz e se auto-conserva mediante o desenvolvimento de modelos de acção tradicionalistas.

---

capacidade de organizações e de auto-determinação colectiva (Ruivo e Francisco, 1999).

E é precisamente neste ponto que se torna necessário realizar a distinção entre a constelação político-administrativa e cultural engendrada pela territorialização das políticas públicas e veiculada pela UE, e o universo da cultura política do nosso país que impõe às modalidades de organização político-administrativa, padrões de interacção e estruturas de significação específicos e consideravelmente relutantes à transformações das lógicas de actuação que lhe dão vida.

Por um lado, a filosofia da territorialização das políticas públicas adquiriu, actualmente, uma força persuasiva inegável. Ainda que a sua importação seja resultado dos compromissos advindos da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, ainda que haja o reconhecimento da relevância da dimensão territorial, não só para os objectivos de desenvolvimento e de coesão sócio-económica, mas também para o próprio rejuvenescimento dos regimes democráticos, ainda que sejam evidentes as virtualidades deste modelo, a verdade é que ele não é passível de uma aplicação universal. Os contextos de aplicação, com as suas tradições políticas, com os seus próprios quadros cognitivos, exercem a sua influência, mostrando os limites contingentes e/ou contextuais do modelo, assim como as suas potencialidades concretas.

Todavia, a territorialização das políticas públicas, juntamente com as implícitas assunções de aplicação universal e linear, pelo seu poder de sedução como o receituário por excelência da intervenção pública, parece desaguar, tendencialmente, nos discursos e nas utilizações por parte dos decisores políticos num conjunto de arquétipos, ideais, imagens que perfazem uma nova modalidade de kitsch político.

Então, por um lado, na sua forma de kitsch político, a territorialização das políticas públicas emerge, «composto de noções de carácter dissimulado das circunstâncias», como «elemento (que) se declara o último grito de nossas aspirações e nada mais é do que o primeiro momento das nossas angústias, transformado em modelo já composto de uma solução inquestionável» (Nunes, 2003). O kitsch é ele próprio um literalismo, na medida em que, sobrecarregado de significados que se reforçam e adulam mutuamente, não alcança uma real transformação das estruturas do mundo social.

Por outro lado, e decorrendo da lógica kitsch, os limites da territorialização são atribuídos às irracionalidades das periferias, dos territórios e não ao modelo em si, nem sequer ao sistema político-administrativo no seio do qual aquelas periferias, aqueles

territórios, aquelas comunidades são posicionadas. Francisco, por exemplo, explicita que «devido à centralização e ao maniqueísmo que lhe subjaz, a possível organização local será sempre uma organização dependente, reconhecida pelo centro, mas subentendida como ‘irracionalidade periférica’. Neste sentido, ela é apenas tolerada pela ‘racionalidade central’, vista como um mal necessário a que será difícil aplicar uma pedagogia de complementaridade» (2002: 253).

É assim que, veiculada pelos decisores políticos centrais, a territorialização, para ser bem sucedida, necessita de um controlo dos contextos – controlo esse que resulta no literalismo da acção do Estado: ao invés de, *à la* Gramsci, incentivar a pluralidade de propostas alternativas, formuladas no quadro do território, o Estado, no seio na sua estratégia de desintervenção pública, incentiva a pluralidade de estruturas que viabilizam a sua presença capilar.

Vejamos, em jeito de conclusivo:

No contexto português, por todos os condicionalismos já expostos, a modalidade de activação da sociedade civil, em função da territorialização das políticas públicas, assume características específicas, as quais decorrem do tipo predominante de relação entre Estado e sociedade civil.

Analisemos, primeiramente, o papel do Estado. O Estado português continua a concentrar em si funções de extrema importância, as quais explicam de que modo os processos sociológicos e políticos reconduzem continuamente à centralidade do poder central. Uma dessas funções é a do Estado ‘activador’ da sociedade civil, através da delegação de competências e responsabilidades. Uma segunda função é a de financiador indirecto<sup>33</sup>, o que permite que a racionalidade do centro tenha primazia, actuando como uma instância leonina de decisão, apesar da margem de manobra dada aos actores locais. Uma terceira função é a de orientador, na medida em que fornece princípios e enquadramentos genéricos para a prossecução da acção a ser levada a cabo localmente. Nesta perspectiva, regista-se a permanência, ainda que transfigurada, da tradição de centralismo estatal, a qual reforça, inclusivamente, a capacidade do Estado em construir e configurar a representação de interesses e os seus parceiros sociais<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Na medida em que a maioria dos fundos destinados à sociedade civil na implementação das políticas públicas advém dos fundos comunitários.

<sup>34</sup> Para Marques, a centralização «aumenta a capacidade do Estado para configurar a organização dos interesses, nomeadamente no sentido de evitar a pluralidade da representação (...), favorecendo deste

Por conseguinte, e no que se refere à natureza da constituição e activação da sociedade civil, é de referir que os princípios de reciprocidade activa e de reflexividade, atrás delineados, dificilmente se poderão constituir como o referencial efectivo da sua actuação. Assim sendo, o alcance da acção colectiva tende a permanecer ancorada na definição global de objectivos pelo centro do poder.

A relação entre o kitsch político e os literalismos é, especialmente, visível nas aporias atrás apontadas: a artificialidade e instrumentalidade das sociedades civis locais, como força viva de um território dado, a debilidade do poder de auto-determinação das estruturas locais/ territoriais, e, por fim, a tendencial desterritorialização do objecto a ser territorializado.

A dimensão da territorialização das políticas públicas redutível a um kitsch político é, assim, manifesto nos literalismos pelos quais o Estado conserva o seu protagonismo, e pelos quais os territórios, na sua insustentável leveza, dificilmente se afiguram como autores de *projectos de destino partilhado e localmente eleito*.

---

modo as condições de negociação» (s/d: 25). Nos termos de Santos (1993), trata-se da hipertrofia da normalização estatal.

## BIBLIOGRAFIA

**AGNEW**, John; James Duncan, 1989, «Introduction» in John Agnew; James Duncan (org.), *The power of place. Bringing together geographical and sociological imaginations*. Boston: Unwin Hyman. 1 - 8

**AUGÉ**, Marc, 1994, *Não Lugares: introdução a uma antropologia da sobremodernidade*. Venda Nova: Bertrand Editora.

**BENKO**, Georges; Alain Lipietz, 1994, *As regiões ganhadoras: distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta Editora

**BENNET**, Tony, 1981, «António Garmsci» in Tony Bennet *et al* (org.), *Culture, ideology and social process: a reader*. Bastford: Open University Press

**CABRAL**, Manuel Vilverde, 1997, *Cidadania política e equidade social em Portugal*. Oeiras: celta Editora

**CARREIRA**, Henrique Medina, 1996, *As políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva.

**COHEN**, Jean ; Andrew Arato, 1994, *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: the MIT Press

**COMITÉ DAS REGIÕES**, 2000, *Parecer do Comité das Regiões de 13 de Dezembro de 2000 sobre a Recomendação do Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa sobre a Carta Europeia da Autonomia Regional*. (COM-Ass. Inst./010)

**COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN**, 1997, *Cohésion sociale et territoriale*. Paris : Documentation Française.

**COURLET**, Claude ; Bernard Pecqueur, 1998, «Systèmes productifs localisés et développement: le cas des économies émergentes et en transition» in Marc-Urbain Proulx (org.), *Territoires et Développement Économique*. Paris: L'Hamattan. 49 – 65

**DUPUY**, Claude ; Gilly, Jean-Pierre, 1996 «Apprentissage organisationnel et dynamiques territoriales: une nouvelle approche des rapports entre groupes industriels et systèmes locaux d'innovation» in Bernard Pecqueur (org.), *Dynamiques Territoriales et mutations économiques*. Paris : L' Harmattan : 157 – 175

**FERRARA**, Maurizio *et al*, 2000, *The Future of Social Europe: recasting work and welfare in the new economy*. Oeiras: Celta Editora.

**FRANCISCO**, Daniel, 2002, «Poder Local em Portugal: heranças pesadas e desafios emergentes» in *Sociedade e Cultura* 4, *Cadernos do Noroeste*, Série Sociológica, Vol. 18 (1-2)

**FRIEDBERG**, Erhard, 1995, *O poder e a regra: dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

**GANNE**, Bernard, 1994, «Significado e evolução dos sistemas industriais locais em França. Economia política de uma transformação?» in Benko, Georges; Alain Lipietz, 1994, *As regiões ganhadoras: distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*. Oeiras: Celta Editora. 203 – 221

**HESPANHA**, Pedro; *et al.*, 1997, «Welfare society and welfare state» in Maurice Roche; Rik Van Berkel (org.), *European Citizenship and Social exclusion*. Aldershot: Ashgate. 169 – 183

**HESPANHA**, Pedro, 2000, «The portuguese late modernization and the complexities of inclusion through work» in D. Gallie, S. Paugam (org.), *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Aldershot: Ashgate. 63 - 87

**HESPANHA**, Pedro, *et al.*, 2000a, *Entre o Estado e o Mercado: as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Coimbra: Quarteto.

**HESPANHA**, Pedro, *et al.*, 2001, «Globalização insidiosa e excludente. Da incapacidade de organizar respostas à escala local.» in Pedro Hespanha, Graça Carapinheiro (org.), *Risco social e incerteza. Pode o Estado Social recuar mais?*. Porto: Edições Afrontamento. 25 - 54

**JOBERT**, B.; J. Commaile, 1998, «Régulation, gouvernance et territoire» in *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris : Maison des Sciences de l’Homme. 203 – 240.

**KEANE**, John, 1998, *A sociedade civil*. Lisboa: Temas e Debates.

**KUNDERA**, Milan, 1986, *A Insustentável Leveza do Ser*. Lisboa: Dom Quixote

**Le GALÈS**, Patrick, 1998, «Le politiques locales et la recomposition de l’action publique», in Richard Balme *et al.* (org.), 1998, *Politiques Locales et Transformations de l’Action Publique en Europe*. Actes du colloque organisé à l’initiative de l’Association Française de Science Politique, du CERIEP de Lyon et du CERAT de Grenoble, 25 et 26 septembre 1997, Grenoble: CERAT, 101-114.

**MARQUES**, M<sup>a</sup> Leitão, s/d, «Entre o Estado e o Mercado – Transformações na regulação pública da economia».

**MARQUES**, M<sup>a</sup> Leitão; Vital Moreira, s/d (a), «Desintervenção do Estado, privatização e regulação de serviços públicos»

**MEDEIROS**, Fernando, 1988, «Um sistema social de espaços múltiplos – a autonomia do local na sociedade portuguesa» in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26: 143 - 162

**MILLION-DELSOL**, Chantal , 1993, «Le principe de subsidiarité et les difficultés de son application», in Hugues Portelli (dir.), *La Décentralisation Française et l'Europe*. Boulogne Billancourt: Editions Pouvoirs Locaux, 235-240.

**MOZZICAFREDO**, Juan, 1997, *Estado Providência e cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora

**NÉGRIER**, E., 1999, «Échange Politique Territorialisé et Intégration Européenne» in Balme, Richard; Faure, Alain ; Mabileau, Albert (orgs.), *Les Nouvelles Politiques Locales. Dynamiques de l'Action Publique*. Paris: Presses de Science PO. 111-133.

**PECQUEUR**, Bernard, 1996, «Introduction» in Bernard Pecquer (org.), *Dynamiques Territoriales et mutations économiques*. Paris : L' Harmattan : 13 – 22

**PONGY**, Mireille, 1997, «Gouvernance et citoyenneté, la différenciation du politique» in Guy Saez *et al* (or.), *Gouvernance métropolitaine et trans frontalière*. Paris : L'Harmattan. 107 - 131

**PROULX**, Marc-Urbain, 1998, «Le rôle des territoires dans la régulation de l'économie-monde» in Marc-Urbain Proulx (org.), *Territoires et développement économique*. Paris : L'Harmattan : 107 – 127

**RADAEELLI**, Claudio, 2001, «The Domestic Impact of European Union Public Policy: Notes on Concepts, Methods and Challenge of Empirical Research.» in *Politique Européenne*, nº5, automne 2001. 107-142.

**RITAINE**, Evelyne, 1996, *Hypothèses pour le Sud de l'Europe: Territoires et Médiations*. EUI Working Papers, RSC nº96/33, Badia Fiesolana, San Domenico (FI): European University Institute.

**RUIVO**, Fernando, 1988, «Agente de desenvolvimento local, formação e recursos endógenos» in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 25/26

**RUIVO**, Fernando, 2000, *O Estado Labiríntico: o poder relacional nas relações entre poderes local e central*. Porto: Edições Afrontamento.

**RUIVO**, Fernando, 2000a, *Poder Local e exclusão social: dois casos de estudo de organização local da luta contra a pobreza*. Coimbra: Quarteto.

**RUIVO**, Fernando, 2002, «Localização das políticas públicas», Oficina do CES, n.º 178. Coimbra

**RUIVO**, Fernando; Daniel Francisco, 1999, «O poder Local entre centro e periferias» in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 52/53

**SANTOS**, Boaventura Sousa, 1987, «O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: O caso das políticas de saúde» in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 23

**SANTOS**, Boaventura Sousa, 1993, «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia» in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*. Porto: Edições Afrontamento. 17 - 56

**SANTOS**, Boaventura Sousa, 1995, «Sociedade Providência ou autoritarismo social?» in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 42: I - VIII

**SANTOS**, Boaventura Sousa, 1999, *Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento

**SEMERARO**, G., 1999, *Gramsci e a sociedade civil*. Petrópolis: Editora Vozes.

**SILVA**, Manuela, 2000, «Novas desigualdades, novas solidariedades e a reforma do Estado – uma reflexão breve», *Colóquio Comemorativo dos 20 anos da Revista Crítica de Ciências Sociais*. [www. Ces.fe.uc.pt/coloquio/desigualdades/Manuela\\_Silva-comentario.html](http://www.Ces.fe.uc.pt/coloquio/desigualdades/Manuela_Silva-comentario.html)

**SILVANO**, Filomena, 2001, *Antropologia do Espaço*. Oeiras: Celta

**SMITH**, Andy, 1997, «La subsidiarité, la cohésion et la communauté européenne» in Alain Faure (org.), 1997, *Territoires et Subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*. Paris: L'Harmattan, 273-303.

**STRATHERN**, M., 1987, «Out of Context: the persuasive fictions of Anthropology» in *Current Anthropology*, 28: 251 – 281

**STRATHERN**, M., 1991, *Partial Connections*, Savage, Maryland: Rowan & Littlefield Pub.

**THOENIG**, Duran, 1996, «L'État et la Gestion Publique Territoriale» in *RFSP*, Vol. 46, n.º 4, agosto 1996. 580-623.

**TIMSIT**, Gérard, 1986, *Théorie de l'administration*. Paris: Economica.

**TSING**, Anna Lowenhupt, 1994, «From the margins», in *Cultural Anthropology*, n.º 9 (3)

**WORKING GROUP 3B**, June 2001, White paper on European Governance – Decentralisation: better involvement of national, regional and local actors. Bruxelas.

**Observatório dos Poderes Locais**

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Centro de Estudos Sociais

Av. Dias da Silva 165, 3004-512 Coimbra

Portugal

+351 239 790587 / 239 790500 ext. 403

[www.opl.com.pt](http://www.opl.com.pt)

**Cadernos do Observatório dos Poderes Locais**

*Coordenador:* Fernando Ruivo

*Conselho de Redacção:* Alexandra Pereira, Catarina Antunes Gomes, Daniel Francisco, Fernando Ruivo

Disponível *on line*