

Poder Local e Democracia*

António Teixeira Fernandes

No processo de consolidação da democracia em Portugal, após a Revolução de Abril de 1974, o poder local tem aparecido como uma das suas maiores realizações. No discurso político de autarcas, de parlamentares e de ministros, anda associado à promoção do desenvolvimento, à salvaguarda do património ou à valorização das culturas regionais. Tem servido, nessa medida, de tema em que se projectam aspirações e anseios, vontades de mudança e de estabilidade, e se iravam conflitos e se ensaiam algumas alternativas às democracias representativas, a nível do Estado. Mas o poder autárquico tem também valido mais pelas esperanças que abre e pelas simbologias de que se reveste do que pelo seu real funcionamento como democracia participativa.

Na análise a que vamos proceder, não é nosso intento submeter à crítica rodo este processo, nas suas diversas dimensões. Têm, aliás, surgido, entre nós, estudos nomeadamente sobre o desenvolvimento local e sobre o ordenamento do território regional¹. Não abundam, contudo, os trabalhos sobre os aspectos propriamente políticos. Ora são os problemas democráticos que irão prender a nossa particular atenção.

Partindo dos contributos fornecidos por outros investigadores, procuraremos servir-nos sobretudo da nossa observação directa na demonstração que, a seguir, faremos. Pretendemos, através da comparação de modelos de democracia, considerar os pontos de conflito ou de consenso existentes entre o poder central e o local. Daí poderão

* Comunicação apresentada ao II Congresso Português de Sociologia, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5 a 7 de Fevereiro de 1992, aqui retomada com alguns desenvolvimentos.

¹ JOSÉ MANUEL HENRIQUES, *Municípios e Desenvolvimento*, Lisboa, Escher, 1990; RAUL GONÇALVES LOPES, *Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local*, Lisboa, Escher, 1990; ANTÓNIO JOSÉ DE MAGALHÃES, *Planeamento Estratégico de Protecção Civil*, Lisboa, Escher, 1991.

fluir, em nosso entender, os possíveis enquadramentos jurídicos a criar e os diversos projectos de desenvolvimento a promover. A nossa hipótese central é a de que o poder autárquico terá de apresentar uma configuração específica em relação ao aparelho governamental, ou não será verdadeiro e autónomo poder local. Afirmando-se pela diferença, ainda que participando da mesma natureza de Estado, corresponderá a um outro modelo e fará actuar diferentes procedimentos.

Não assumimos, portanto, em relação à democracia, uma concepção essencialista e estática. Não se trata de uma realidade perfeitamente configurada, sobretudo do ponto de vista concreto. Apresenta diferentes modalidades nas sociedades consideradas livres. Existem diversos tipos de democracia, sob formas variadas de organização e de exercício do poder político. Estes tipos de democracia têm sido objecto de análise teórica, desde a Antiguidade Clássica e, pelo grau de distanciamento ou de aproximação que revelam em relação a realidade, vêm despertando e accionando o imaginário colectivo, nomeadamente em certos momentos do devir histórico.

1. O poder local tem passado em Portugal, desde 1974, por diversas fases de desenvolvimento². No seu início, a tendência vai no sentido do intervencionismo. É o tempo de uma relativa mobilização das populações e do seu despertar para a participação política. À crescente reivindicação de grupos e de movimentos sociais, responde o poder autárquico com acções pontuais dirigidas à satisfação de necessidades de base e à melhoria das suas condições de vida.

Numa segunda fase, diminui o empenhamento ideológico e partidário e, em contrapartida, aumenta a vontade de liderança efectiva no campo do desenvolvimento. Arrefecera o entusiasmo criado pela Revolução e urgia a resolução de alguns problemas imediatos e inadiáveis, de carácter estrutural. O poder local, centrado nos grupos político-partidários, ensaia formas de dinamização dos agentes sociais e de utilização dos recursos disponíveis.

Com a publicação de legislação definidora das suas competências, tem-se vindo a assistir, no últimos tempos, entre os autarcas, a

¹ ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES, «Sistema político e sociedade global em Portugal», in *Arquipélago, Ciências Sociais*, n.º 5, 1990, pp. 13-14; G. MOZZICAFREDDO, I. GUERRA, M. FERNANDES e J. QUINTELA, «Poder autárquico e desenvolvimento local», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, 1988, pp. 108-111; JUAN MOZZICAFREDDO, ISABEL GUERRA, MARGARIDA A. FERNANDES e João G. P. QUINTELA, *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher, 1991; JEAN Yves NEVERS, «DU clientelisme à la technocratie: cent ans de démocratie communale dans une grande ville: Toulouse», in *Revue Française de Science Politique*, vol. 33, n.º 3, 1983.

um crescendo de preocupação pela capacidade de gestão, com maior grau de autonomia e liberdade. A acentuação desta orientação confere-lhe igualmente um maior carácter técnico-pragmático.

A experiência de gestão autárquica, no decurso destas diferentes fases, introduziu, por sua vez, mudanças significativas no perfil do presidente de Câmara. De agente predominantemente político, o detentor do poder autárquico tem-se vindo a configurar sobretudo sob a forma de gestor. Como resultado desta tendência, cresce a necessidade de formação técnica do pessoal ligado à administração autárquica.

O desenvolvimento daquelas diversas fases e a emergência de um novo perfil do próprio autarca chamam, desde logo, a atenção para algumas aporias do poder local e para os conflitos daí decorrentes. Este poder constitui-se em lugar de experiências multifacetadas com orientações nem sempre coerentes e coincidentes. Situações há em que o presidente da Câmara, no que respeita às actividades económicas, se apresenta como coordenador de iniciativas, sem assumir, neste domínio, um papel determinante. É um mero catalizador de iniciativas e um orientador de actividades. A sua acção limita-se, noutros casos, a promover a criação de infra-estruturas indispensáveis ao surgimento ou ao reforço do sistema produtivo existente no meio. A política desenvolvida vai no sentido da atracção e do apoio às actividades económicas. Em outras situações ainda, a edilidade pretende desempenhar a função de agente económico propriamente dito. Parte das suas disponibilidades orçamentais é aplicada em empreendimentos produtivos, considerados como estrategicamente importantes para o desenvolvimento de todo o Concelho. O objectivo principal consiste em cumprir uma função de relevo no arranque económico.

Nas tendências acabadas de referir, inscrevem-se diferentes concepções de poder local face ao desenvolvimento, normalmente com maior incidência sobre o crescimento económico do que sobre o desenvolvimento social.

Se o poder local ultrapassa a arbitragem da conflitualidade de interesses, vai além do enriquecimento do parque industrial e se transfere para o plano da própria colectividade, como comunidade na totalidade dos seus interesses e na plenitude dos seus valores e das suas representações, tende a situar-se no centro da própria vida democrática. Passa a ser, então, como forma de constituição e como exercício, o resultado e o motor de dinamização da actividade colectiva, nas suas mais diversas expressões.

Uma vez chegado a esta situação, dá-se a passagem a uma nova fase de desenvolvimento do poder local. Até este momento, os autarcas têm procurado promover actividades de gestão administrativa, de satisfação de necessidades primárias mais sentidas pelas populações, de

criação de infra-estruturas e de incentivo ao crescimento económico. A forma como é constituído o poder local faz, de ordinário, com que a vida política da comunidade, enquanto democracia real, seja esquecida ou subalternizada. O facto dos candidatos à presidência da Câmara serem apresentados unicamente por via partidária agrava essa tendência e transfere para as autarquias as preocupações e os afrontamentos partidários. O âmbito da democracia não ultrapassa, então, os limites que lhe são impostos pelos partidos, em perfeita consonância com as suas ideologias e os seus programas.

Importa confrontar, por isso, a nível propriamente político as duas modalidades de democracia — nacional e local — para se ver como se articulam, em consenso ou em conflito. Utiliza-se, do ponto de vista metodológico, a construção de «tipos ideais». Parte-se de um duplo suposto: que existe uma comunidade local e que o poder pode ser aí constituído directamente a partir da própria comunidade, sem mediação de agentes políticos de âmbito nacional. Os dois modelos de democracia, utilizados como quadro de referência, são a democracia representativa e a democracia directa ou, mais precisamente, a democracia participativa.

2. A democracia, a nível nacional, organiza-se de forma representativa e formal e funda-se no princípio das maiorias. Os partidos políticos são os seus principais agentes. A participação verdadeiramente democrática da população circunscreve-se quase sempre aos actos constitutivos e legitimadores do poder. As eleições são, de ordinário, as poucas ocasiões, na vivência democrática, em que os indivíduos e os grupos podem exprimir a sua satisfação ou o seu desagrado, as suas necessidades ou as suas aspirações, o desejo de estabilidade ou a vontade de mudança. Mas mesmo nesta expressão democrática, extremamente limitada, os eleitores não formulam escolhas nem oferecem alternativas. Não fazem mais do que sancionar a escolha de pessoas e sufragar projectos apresentados pelos partidos. As eleições constituem um mercado em que aos cidadãos são expostos produtos políticos variados e se usa um *marketing* adequado, destinado a orientar e a determinar as suas preferências. Nesta dimensão, em grande parte se esgota quer a democracia eleitoral quer a democracia formal que dela deriva. A sociedade não se pronuncia mais sobre as grandes questões nacionais. Estas serão apenas assunto do governo, governo que, por sua vez, aplica um programa de partido, subordinando-se a ele. Tal poder governamental é, em consequência, essencialmente partidário, por mais que se reclame de uma actividade nacional supra-partidária e ainda que tente prosseguir-la. Não é a sociedade que elege os seus representantes para, através deles, exprimir a sua vontade. São os partidos que fazem

eleger os seus deputados para poderem governar de acordo com os seus programas. Este Estado é, então, partidocrático e, como tal, tende a servir os interesses constituídos dos *lobbies* partidários.

É fácil, por isso, que os partidos, longo tempo retirados do exercício do aparelho governamental, por não poderem distribuir prebendas ou satisfazer certas aspirações de poder de alguns, entrem em crise interna e dêem lugar a sucessivas mudanças de liderança. Não lhes é fácil, em tais circunstâncias, corresponder aos desejos dos mais inquietos e ansiosos de estima social, estima que ordinariamente confere o poder político.

Diferente é o tipo de democracia directa, A soberania não é, neste caso, delegada. Os cidadãos participam directamente no governo da comunidade. Tal é o protótipo que aparece expresso nas especulações Filosóficas da Antiguidade Clássica, nomeadamente em Platão, e reaparece nas construções teóricas dos séculos XVII e XVIII. J.-J. Rousseau, por exemplo, concebe a democracia como forma directa de governo. Se a democracia representativa é o governo para o povo, nas mãos de uma minoria, a democracia directa é o governo do povo nas mãos do povo. Este regime político pressupõe a existência de uma estreita rede de relações sociais, num espaço limitado em que essas relações são possíveis, a identificação de um interesse comum e o empenhamento numa actividade colectiva. Podem existir graus diversos de participação — aliás nem todos, na república platónica, faziam parte da *polis* —, mas, em princípio, é excluída a total apatia política. Nas sociedades modernas, é esta concepção de democracia que inspira diversas construções teóricas e, na nossa contemporaneidade, aparece como incompatível com qualquer forma de exclusão social. Mas se a democracia representativa é constituída sobre o individualismo, que o liberalismo tanto promovera, a democracia directa pressupõe o relacionamento social e a existência de uma pluralidade de associações. Enquanto a unidade de base da democracia formal é o indivíduo, a unidade da democracia directa é o grupo constituído por pessoas em relação de intersubjectividade.

A sociedade local aparece configurada sob a forma de uma comunidade em que se encaixam diversas comunidades menores. Estas comunidades encaixadas umas nas outras distinguem-se, no entanto, em rigor, dos grupos de interesse. Estes, em sentido estrito, apresentam-se como grupos secundários, isto é, como associações de pessoas que lutam pela realização de um objectivo limitado e bem definido. É próprio da comunidade, ao contrário, a relação intersubjectiva e a prossecução da totalidade de interesses dos seus membros. A comunidade será, então, um grupo primário com outra dimensão. Em ambos os casos, existe, de facto, uma globalização de interesses e de valores.

Quando se encontram reunidas aquelas condições é que se pode falar de comunidade nacional. Aparece subjacente a este conceito a ideia de identidade de interesses. Supõe-se que a sociedade global, correspondente a um Estado-nação, constitui um ser colectivo dotado de uma vontade comum e é capaz de se empenhar na sua realização. Isso exige a existência de um passado e de uma cultura comuns. Mas a mudança quantitativa dos fenómenos introduz normalmente também alterações qualitativas. A vontade comum de uma sociedade global, nestas condições, é um ente de razão que serve de base ao exercício de uma vontade política e, sobretudo, à vontade de uma minoria governante. Apenas em circunstâncias muito especiais, se afirma uma autêntica «vontade geral». Não está aqui subjacente uma qualquer proposta de teoria elitista, mas unicamente a constatação da prática política na democracia representativa e, indirectamente, a sua análise crítica.

3. Identificados os tipos de democracia — representativa e directa (participativa) —, poder-se-á proceder à sua inter-relação, ao nível dos poderes aí constituídos. Partimos de duas hipóteses fundamentais; o poder local reproduz, no espaço regional, a mesma estrutura e a mesma lógica do poder central; ou o poder local obedece a outra estrutura e a outra lógica, próprias de uma democracia participativa, diferente, mas apoiada na democracia directa, como mostraremos posteriormente. São possíveis várias combinações em cada uma destas hipóteses.

O poder local é aqui encarado, de forma consequente, não como contra-poder, mas como modalidade diversa de vivência da democracia. É analisado, por isso, na perspectiva da descentralização concebida como devolução do poder pelo Estado às comunidades locais. O poder autárquico é considerado como espaço de democracia política e social, mas mais, em termos de democracia participativa do que de democracia directa. A sua conversão em contra-poder ocorre sobretudo quando o aparelho estatal se apresenta demasiado concentrado e controlador.

3.1. Primeira hipótese: Se o poder local reproduz o poder central, passa a obedecer à mesma lógica formal da democracia representativa, quer na sua formação, quer no seu exercício. Os eleitos são propostos pelas forças partidárias, com enraizamento no meio, e os programas sujeitos a sufrágio aparecem como emanações e aplicações dos objectivos fundamentais daqueles agentes políticos. O poder, uma vez constituído, é personalizado na figura do presidente da edilidade e o quadro institucional de negociação é essencialmente formado e centrado na Assembleia Municipal. Nem sequer existem aqui parceiros

sociais. O diálogo do presidente — em termos meramente pessoais e informativos — é directamente estabelecido com os principais actores sociais com implantação na região, nomeadamente nos domínios da economia, da cultura e do desporto.

A confrontação destes dois modelos, na hipótese considerada, permite sublinhar algumas situações de conflitualidade.

Se o poder local obedece à lógica da democracia representativa nacional, tenderá a pautar-se por imperativos partidários. O chefe do executivo municipal poderá, então, ser exterior à própria comunidade e desconhecer os seus principais problemas. A comunidade local actua unicamente como mecanismo para a eleição de alguém que o partido em causa quer pôr à frente dos seus destinos, normalmente em subordinação à lógica clientelar-partidária. A contradição ou o conflito que parecem aqui existir estão em que tal procedimento é recusado no processo de formação do poder central. Para o desempenho de funções governamentais, apenas podem ser eleitos cidadãos portugueses pertencentes por direito à comunidade nacional.

Dois tipos de cidadania estão, então, em causa: a cidadania nacional, correspondente à pertença à comunidade nacional, e a cidadania local, resultante da inserção numa comunidade particular regional.

Os nacionalismos, na sua actual acepção, surgiram no século XIX e, com eles, a cidadania nacional. Até aí, os países da Europa conheciam regiões diferenciadas, com línguas e culturas próprias. A cidadania era, de facto regional. Com o tratado de Maastricht, a Europa parece avançar para uma cidadania europeia, com a possibilidade de alguém não só poder votar como ainda, num futuro previsível, poder ser eleito para presidente de municípios de outro país. Alarga-se então o conceito de cidadania à Comunidade Europeia, associando as tendências para a mundialização e para a particularização. A situação paradoxal consiste em que no momento em que tende a afirmar-se o poder autárquico, com a valorização das comunidades locais, em simultâneo com o surto de novos nacionalismos, assiste-se a um movimento de pós-nacionalismo de orientação anti-estatal, que tanto pode determinar a reorientação do poder local como o seu reforço, como fuga a uma centralização mais acentuada e situada fora do tradicional espaço nacional. A transformação da Comunidade Económica Europeia em verdadeira comunidade política não apagará as diferenciações existentes, nem seria desejável que o fizesse. Continuamos a usar o conceito de cidadania local com a significação que lhe damos em termos de democracia participativa. O facto de alguém ser eleito para um Município, sendo oriundo de outro país, não põe em causa o modelo utilizado, porque a capacidade electiva estaria sempre nas mãos da comunidade. Diferente e mais grave seria a questão de

saber se a eleição de um Presidente da República ou a designação de um Primeiro-Ministro, em idênticas circunstâncias, não criaria maiores problemas a nível da autonomia e da soberania de um Estado.

Ao analisarmos estas diversas situações, não pretendemos subentender que se deva impor qualquer restrição aos direitos de cidadania na totalidade do espaço nacional, reduzindo-os às comunidades locais, na eleição dos seus representantes. Queremos somente sublinhar o facto de que os detentores de funções de poder nas instituições políticas de uma comunidade devem pertencer, em princípio, a essa mesma comunidade. A Constituição Portuguesa exige o exercício da plena cidadania para a ocupação dos cargos de governação do poder central. O mesmo deveria ocorrer em relação às comunidades locais, para que os eleitos representassem verdadeiramente os interesses dessas populações porque a elas estão directamente ligados. Que o poder político se forme no interior da comunidade em que se exerce, parece ser uma exigência natural no processo de constituição e de funcionamento das instituições.

Mas o conflito não emerge unicamente ao nível dos procedimentos eleitorais e da formação do poder. O facto de serem os partidos, e não a sociedade local, a apresentar os candidatos — com efeitos perversos para a relação entre os eleitos e a comunidade — pode gerar uma outra disfuncionalidade eventualmente conflitual. Enquanto o poder central, inspirado pelo neo-liberalismo reinante, tende a desresponsabilizar-se da actividade económica, confiando-a à iniciativa privada, o poder local, por solicitações imediatas de um desenvolvimento que tarda, é tentado frequentemente a transformar-se em agente económico. Esta conversão do poder local em instrumento económico dá origem a alguns antagonismos. Por um lado, contraria-se a lógica dos modelos considerados. As autarquias, reproduzindo a democracia representativa, seguem políticas económicas opostas e este facto pode conduzi-las, em determinadas circunstâncias, a aumentar a sua acção reivindicativa junto do Estado. A ocorrer tal fenómeno, o poder autárquico tende a converter-se em grupo de pressão. Por outro lado, a configuração das edilidades sob a forma de poder-patrão conduz facilmente à subvalorização das suas dimensões políticas, para além daquelas funções económicas poderem não ser da sua competência. A emergência da figura do autarca como gestor-patrão, aproximando o seu papel de desempenhos empresariais, veícula, subrepticamente, esta imagem do poder local. Com a vitória desta concepção, viria a ganhar o poder central, que passaria a exercer, como domínio específico, a actividade política. Teríamos, num caso, um Estado que tenderia a limitar-se à esfera política (em obediência ao neo-liberalismo) e, no outro, um poder voltado para a directa intervenção no domínio económico (configurado como poder-patrão).

3.2. Segunda hipótese: Se o poder autárquico obedece à lógica da democracia participativa, alteram-se os mecanismos do seu funcionamento. Neste caso, a comunidade local torna-se a base exclusiva da sua constituição, do seu exercício e da sua legitimação.

A democracia representativa é, hoje em dia, alvo de algumas críticas. No entender de A. Touraine «o que é próprio da democracia representativa é que os actores políticos dependem dos actores sociais que representam, ao mesmo tempo que conservam uma autonomia mais ou menos larga». Acontece, no entanto, que «quanto mais a sociedade civil é fracamente integrada, mais ela é constituída por uma rede múltipla de centros de decisão e de campos de influência social, e mais a esfera do Estado se separa da sociedade». Em consequência disso, torna-se actualmente «mais difícil que outrora construir uma democracia representativa, precisamente porque os novos movimentos sociais são menos directamente políticos do que os antigos»³. As novas forças sociais emergentes na sociedade fazem com que o poder político se apresente mais difuso e menos institucionalizado nas suas diferentes formações, o que levanta à democracia representativa, que não pretende confinar-se às modalidades tradicionais, acrescidos problemas. Aí estão, para o comprovar, os conselhos de concertação social.

Não pretendemos afirmar, em alternativa, que seja possível a democracia directa, tal como a apresentámos e definimos acima. Mesmo a este nível, dado particularmente o volume da população, serão sempre necessários representantes. O poder político apresenta, em toda a parte, uma dupla dimensão: é o lugar da organização da sociedade e o gestor dos seus problemas. A democracia directa, na sua formulação pura, continua a ser aqui irrealizável. Embora de menor complexidade, são múltiplas as questões em debate, revestidas não raro de certa tecnicidade, e não é possível a plena realização de um modelo de participação directa. O envolvimento das populações na resolução dos seus próprios problemas é, no entanto, mais exequível. A sociedade local pode orientar de uma forma mais directa o seu destino. A esta condução da acção histórica da comunidade local pode dar-se o nome de democracia participativa, forma de governo que ocupa um lugar intermédio entre a democracia representativa e a directa, e cuja base de constituição tentaremos mostrar de seguida.

A realização da democracia, ao nível do poder local, depende, antes de mais, da configuração do próprio listado. Se este se apresenta como autocrático, tende a limitar as liberdades em todos os domínios. Se se revela como democrático, então, consentirá e promoverá o desen-

³ A. TOURAINE, *Le Retour de l'Acteur*, Paris, Fayard, 1984, pp. 153, 245 e 325.

volvimento da vida democrática nas comunidades locais. O suposto que aqui é tomado, de forma subjacente, é o de que o poder local se reveste de autonomia. Ter-lhe-ão sido devolúidas as competências necessárias, não sendo mais agência com meras atribuições delegadas pela administração central e que, a cada momento, podem ser retiradas.

Sem essa autonomia, haveria défice de poder. Mas também com uma total autonomia associada à autocracia, poderá haver um défice de democracia no interior da comunidade local. Quanto mais concentrado se toma, de facto, o poder local, tanto maior será igualmente a tendência a exercer o controlo sobre os diversos sistemas sociais, para se perpetuar. Este controlo tende a manifestar-se sobretudo no domínio económico, e de forma tanto mais acentuada quanto mais se mostra intervencionista e mais o seu orçamento dependa de «impostos» por ele lançados sobre os munícipes. Mas esse controlo pode estender-se aos sistemas social e cultural. A máxima autocracia obter-se-ia quando o poder local conseguisse associar os sistemas político, económico e cultural. Se a maior concentração do poder está ligada à unificação destes sistemas, a realização da democracia passa pela sua diferenciação, com a multiplicação dos espaços de autonomia, política, económica, social e cultural, no interior da comunidade local.

O conceito de democracia participativa põe em relevo o papel da comunidade no exercício do poder político local. Extremam-se, então, os modelos de democracia que servem de base à nossa presente demonstração.

O parlamento é a sede, por excelência, da negociação política, na democracia representativa. Nele se confrontam os projectos de sociedade, se travam os conflitos que, de forma real, atravessam a sociedade global e se encontram consensos em relação às medidas imediatas a tomar pelo governo. Porque esta sede de negociação é estritamente política, as sociedades modernas, no seu desejo de controlar esferas mais alargadas da vida colectiva, introduziram a prática da concertação social, como busca de consensos e forma de pacificação social. As instituições económicas e sociais encontram assim espaços institucionais onde os seus problemas possam ser debatidos e as suas exigências atendidas. Por mais dependente que seja esta participação, produz nos agentes envolvidos a sensação de associação e de co-responsabilidade na definição das principais políticas que afectam o seu sector e o quotidiano das populações.

Quando o poder local reproduz o poder central, transforma a Assembleia Municipal em primordial ou em única instância de negociação. Em tais circunstâncias, esta Assembleia torna-se o lugar do confronto entre partidos políticos com representatividade suficiente para nela obterem assento. Para além da satisfação de necessidades ime-

diatamente sentidas, com alguma premência, por grupos e populações, e sobre as quais o consenso é fácil de obter, os grandes conflitos que aí se levantam são de natureza partidária. A bondade ou a pertinência de uma medida dependem da ideologia que a inspira e do partido que a propõe. Poderá acontecer, então, que um projecto proposto pelo partido X seja contrariado pelo partido Y, que chefia o executivo camarário, e venha a ser posteriormente aprovado pelo mesmo partido Y, quando por ele apresentado, em situação de maioria, com meras alterações de forma. Dão igualmente origem a antagonismos os subsídios concedidos a algumas associações, na medida em que possam promover ou consolidar apoios políticos. A vontade de fazer participar a colectividade estende-se unicamente aos agentes associativos, e fora de qualquer sede institucional. Tende a resultar do contacto individual do presidente da edilidade e pode significar o compromisso com antigas fidelidades ou veicular o desejo de cativar novos aderentes ou de estender influências.

Se, ao contrário, se implanta uma democracia participativa, alarga-se o envolvimento das pessoas na gestão política, com diferentes graus de participação. A relação entre o sistema político local e as formações sociais do meio assume, neste modelo de democracia, como passamos a demonstrar, uma outra configuração.

A Assembleia Municipal é formada por membros da comunidade local, eleitos sem a mediação necessária dos partidos políticos com vocação governamental, a nível do Estado. A comunidade tende a dar origem a forças políticas que, nas eleições, concorrem ao exercício do poder local. O problema estará em saber como se estabelece essa relação.

O tecido social das comunidades locais não é homogéneo. Mesmo em meio rural, onde se conservam tipos de relacionamento mais estreito, existe uma descontinuidade. Podemos considerar três áreas fundamentais.

Existe, no centro, um núcleo propriamente político, constituído pelos órgãos do poder autárquico, Câmaras e Freguesias. Trata-se do sistema político em sentido estrito. Eleitos pela comunidade, estes órgãos desempenham actividades de gestão dos interesses do Município e tendem a incarnar a vontade da colectividade. A eles se associam as formações partidárias.

Numa área intermédia, estão os agentes colectivos, formados pelas diversas associações. Estas associações são aglutinadoras de interesses partilhados, nos domínios da economia, da cultura e do desporto, e podem actuar, em casos concretos, como meios de animação e de mobilização da população global e como ponto de partida para a elaboração de projectos colectivos. Com eles, o poder autárquico tem

vindo a estabelecer relações preferenciais. A formação dos autarcas, as suas filiações anteriores e os programas de gestão podem levar a privilegiar uns em detrimento de outros.

Na zona mais periférica, encontra-se a população «desorganizada» do Município. Dizemos «desorganizada», na medida em que não aparece associada em formas organizacionais voltadas para uma actividade específica ou global. Mas não se trata também, necessariamente, de uma massa amorfa. Está-se, antes, perante uma situação em que não actuam nem o espírito nem os factores de democratização. Sensível ao processo em curso na época, Alexis de Tocqueville observa que, na América, a democracia se jogava «em cada porção do território, a fim de multiplicar ao infinito, para os cidadãos, as ocasiões de agir em conjunto, e de os fazer sentir todos os dias que dependem uns dos outros»⁴. O défice democrático nas nossas sociedades resulta, em grande parte, da falta desta consciência e desta acção comuns. O tecido social apresenta-se, no entanto, com configurações diferentes, segundo se trata de meio urbano ou de meio rural. Por vezes, em alguns espaços, apenas a família constitui o agrupamento existente e, mesmo esta oferece, na actualidade, modalidades diversas.

É sobretudo ao nível da área mais periférica socialmente que se levantam os principais problemas para a democracia participativa, aqui considerada sob a forma de «tipo ideal». A força de querer introduzir a ordem na sociedade, o Estado desorganiza a vida social diluindo a consciência da cidadania. A concentração do poder invade o social, apagando as suas formas e desvitalizando os seus dinamismos. A redução de poderes com um crescente défice de democracia, faz com que a estes municípios, mais objectos do que sujeitos na gestão da vida da comunidade, escape o controlo do seu destino, cada vez mais determinado em outras esferas e por entidades que lhes são estranhas. Estão normalmente à margem das lutas políticas que se travam na sociedade local. A recomposição do tecido social postula, por toda a parte, o retraimento do Estado, não por motivos neo-liberais, mas por exigências sociais. Quando às pessoas e aos grupos forem devolvidas as suas responsabilidades, que o Estado-providência assumiu, ou apenas pretendeu assumir, poderá operar-se, com naturalidade, o desenvolvimento do social.

⁴ ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES, «Individualismo, subjectividade e relação social», in *Revista da Faculdade de Letras*, Universidade do Porto, Série de Filosofia, n.º 7, 1990, pp. 59-82; ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *De la Democratie en Amérique*, II, Paris, Flammarion, 1981, pp. 132-133.

O problema pode apresentar-se de forma diferente em meio rural e em meio urbano. Por um lado, na formulação um pouco extremada e nostálgica de Pierre Grémion, «à necrose do tecido urbano corresponde a harmonia do jardim rural a qual os representantes locais permanecem ligados»⁵. O campo apresenta tradicionalmente uma configuração mais concêntrica, embora tenha também vindo a ser sujeito a um processo de desertificação social, operada pelo êxodo rural. Esta desvitalização da sociedade tradicional camponesa pode levar a conceber algumas actividades do poder local, enquanto modalidade de vivência da democracia, como acções tendencialmente urbanas. A densidade populacional e a multiplicidade das suas associações conferem, de facto, às cidades outras perspectivas. Existe de preferência aqui uma vontade de animação sócio-cultural, enquanto, em meio rural, predomina o esforço desenvolvimentista. Se nos Municípios de menor dimensão e dispersão populacionais, a principal atenção dos autarcas vai normalmente para os problemas económicos, nos Municípios de configuração urbana desperta a sensibilidade em relação aos aspectos sócio-culturais. Por outro lado, em meio urbano, diversificam-se mais as elites potencialmente interessadas na actividade política, enquanto no mundo rural tendem a prevalecer os «notáveis», com uma tradição de poder fortemente arraigada. Estes «notáveis» operavam também, nas sociedades tradicionais, como factor de despolitização e, conseqüentemente, de desorganização em relação ao empenhamento colectivo. Em qualquer dos casos, a participação deve partir da organização autónoma e voluntária, nascida das sinergias regionais, o mais alargada possível e orientada para a realização de objectivos comuns. Apenas nessa medida, pode vencer-se a alienação e promover-se a consciencialização como processos indispensáveis à mobilização e à participação.

A rearticulação da estrutura da comunidade local pauta-se, porém, por princípios diversos, de acordo com os objectivos propostos à governação autárquica e às modalidades dessa mesma governação.

A descentralização pode ocorrer sem democracia participativa. A reprodução do modelo da democracia representativa conduzirá, embora não necessariamente — isso dependerá da forma de concentração do Estado —, ao reforço do poder dos «notáveis». Se nas comunidades locais, o poder aparece «apoiado por um tecido semeado de notáveis», liga-se a clientelas políticas e, em consequência, «as instituições não políticas tornam-se o espelho onde se lê a imagem invertida da centralização dos poderes»⁶. Constituem-se, então, «poderes periféricos», com a subordinação da colectividade à lógica de submissão ao

⁵ PIERRE GRÉMION, *Le Pouvoir Périphérique*, Paris, Seuil, 1976, p. 116.

⁶ JACQUES RONDIN, *Le Sacre des Notables*, Paris, Fayard, 1985, p. 23.

governo. O estado é centrado, não porque se encontre na capital, mas porque faz sentir o seu controlo sobre a totalidade das relações sociais até às periferias da sociedade global. Sem uma alargada participação e sob a dependência daqueles poderes periféricos, o campo político local é, de facto, sujeito a forças e a centros de decisão que lhe são exteriores.

É no campo desta dialéctica — centro/periferia — que se pode considerar a emergência dos movimentos regionalistas ⁷, expressos de modos diversos. A análise de Pierre Grémion põe a claro o papel de enquadramento desempenhado pelo «poder periférico». A política regional tende, em seu entender, a reforçar os mecanismos de decisão que, nesta situação, estabelecem a articulação entre a sociedade e o Estado.

Mas pode haver igualmente descentralização sem que se verifique qualquer forma de democracia participativa. É o que acontece quando se dá a «pessoalização do poder autárquico» ou «presidencialismo municipal» individualizado, tanto mais acentuado quanto mais também este aparece como uma função de classe. Parece ter-se assistido a uma certa profissionalização dos eleitos para órgãos autárquicos, verificando-se uma evolução positiva das categorias sócio-profissionais com níveis de instrução e de rendimentos mais elevados. Esta tendência indica a atribuição de cargos governativos a camadas sociais mais favorecidas. Importa, no entanto, saber em que medida esta orientação traduz uma maior ligação com os grupos de interesses e menor relação com as populações, isto é, uma perda ou ganho de democracia. As associações não entram, aliás, no processo de tomada de decisões e este fenómeno é acompanhado por um «acentuado auto-fechamento face aos grupos e associações locais» ⁸. A profissionalização do cargo está associada à pessoalização do poder, com a criação de um relativo distanciamento entre os autarcas e a estrutura social local, e o desenvolvimento de uma gestão auto-centrada, sem instância oficial de diálogo com os grupos representativos das actividades do meio e, menos ainda, com a própria população.

⁷ A. TOURAINE e outros, *Le Pays Contre l'État*, Paris, Seuil, 1981; PIERRE GRÉMION, *Le Pouvoir Périphérique*.

⁸ JUAN MOZZICAFREDDO e outros, *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, pp. 23, 27, 30, 31, 33, 34, 43, 45, 114, 119, 123, 125-127, 130, 135, 136 e 147-149; JUAN MOZZICAFREDDO e outros, «Poder autárquico e desenvolvimento local», *O. c.*, pp. 105, 107 e 108; JUAN MOZZICAFREDDO e outros, «O grau zero do poder local», in *Sociologia. Problemas e Práticas*, 4, 1988, pp. 51 e 56-59; ISABEL PIMENTEL GUERRA, «Poder local — reprodução ou inovação?», in *Sociologia. Problemas e Práticas*, 1, 1986, pp. 55-65; RAYMOND LEDRUT, «Politique urbaine et pouvoir local», in *Espaces et Sociétés*, n.º 20-21, 1977, pp.5-14.

A vontade de dar resposta às necessidades concretas dos municípios conduz normalmente ao diálogo preferencial com as associações existentes, que se supõe darem corpo a dimensões diversificadas da vontade colectiva. Trata-se, quase sempre, de relações entre o poder e a sociedade em que se valorizam as actividades económicas, consideradas factor determinante do desenvolvimento.

Mas se o poder local não pode ignorar o fenómeno associativo existente, antes o deve apoiar, terá de ir além dele. Somente quando a globalidade da comunidade assume uma forma participativa, operando-se a socialização do político, também o local se torna espaço do social, na sua maior variedade e intensidade. Este espaço apresenta uma configuração heterogénea, cujo conhecimento é necessário à compreensão das diversas modalidades de interdependência entre o poder local e as relações sociais.

O elemento mais activo e dinâmico é constituído pelas elites, tanto políticas como sociais. No processo de desenvolvimento de uma democracia participativa, um papel relevante parece estar reservado, de facto, às elites locais, à sua força dinamizadora e reivindicativa de autonomia. Tem-se vindo a operar a formação de elites diferentes das existentes no passado. Operou-se uma mudança das categorias sócio-profissionais, com consequências visíveis na relação que se estabelece entre o poder autárquico e a sociedade. As elites constituem os agentes principais de mobilização dos recursos disponíveis e da prática da democracia.

Mas, no processo de democratização geral da sociedade, estas elites, têm, muitas vezes, um valor mais subjectivo do que objectivo. O carisma de que se reclamam e que procuram fazer crer entre a população, nomeadamente em períodos eleitorais, é criado sobretudo por via ritual. As ritualizações da vida social e política, nas actividades que directamente protagonizam, fazem despertar neles a sensação de uma força carismática que poderão realmente não possuir, com alguns efeitos perversos, particularmente uma acentuada orientação para o dirigismo.

Posicionam-se depois os grupos sociais, resultantes da coalização de actividades colectivas, elementos potenciadores de uma mobilização mais alargada. Estas associações locais — económicas, culturais, desportivas e recreativas —, de acordo com estudos recentemente realizados, sendo a principal via de acesso ao poder autárquico⁹, poderão

⁹ JUAN MOZZICAFREDOO e outros, *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, pp. 27 e 31; HARALD BALDERSHEIN e outros, *New Leaders. Parties and Groups: Comparative Tendancies in Local Leadership*, Bordeaux, Centre d'Études et de Recherche sur la Vie Locale, 1989.

também gerar lealdades políticas. Tais grupos, dotados geralmente de uma relativa fraqueza negociadora associada àquelas lealdades, aparecem como factor que viabiliza o desenvolvimento de um certo «presidencialismo municipal».

Temos, finalmente, a população «desorganizada». A difusão do poder é proporcional ao processo de diferenciação social e, sobretudo, à sua coagulação colectiva. A capacidade dos indivíduos se tornarem sujeitos sociais e políticos aumenta com o grau da sua associação. Contudo, a configuração que tende a assumir o poder municipal relaciona-se estreitamente com o pluralismo social e cultural e com o dinamismo do conjunto da comunidade local.

A constituição do tecido social, no interior desta comunidade, e sobretudo a acção dos seus potenciais actores têm particularmente a ver com as relações de classe aí existentes e com a sua ligação ao sistema político. A realidade social é não só diferenciada como está ainda em profunda mudança. A recomposição das classes sociais, com novas diferenciações emergentes, portadoras de outros projectos que corporalizem e possibilitem a realização de específicos interesses económicos e sociais, origina, de facto, o crescimento das elites. A comunidade local constitui um campo político em que se inter-relacionam as lógicas económica, social e de poder. O conflito entre estas lógicas revela as diferentes estratégias em confronto. O contínuo processo de recomposição das classes sociais faz emergir interesses económicos descoincidentes, com a sua expressão no domínio político. Aqueles interesses configuram concepções diversas de liberdade e de prática política.

A procura de «distinção», com suficiente visibilidade social, leva alguns elementos destas novas classes a investir na actividade política. Contudo, certas camadas pertencentes à pequena-burguesia, revelam, também, por vezes, um grau de enraizamento local pouco acentuado. Se as novas burguesias pretendem tirar aos «notáveis» a representação que detinham e o papel que desempenhavam no passado, nessa medida, tendem a reproduzir, em tais circunstâncias, as elites tradicionais, com idêntica orientação de dirigismo.

A implantação de uma democracia participativa, pela mudança da estrutura política que acarreta, postula uma nova atitude política por parte dos seus dirigentes e um outro sistema de regulação dos conflitos. A política passa a obedecer a diferentes regras de jogo, exigindo-se não só o alargamento do campo de participação a áreas da população não associada sob a forma de organizações, como ainda a regulação, em sede institucional apropriada, dos conflitos dos diversos grupos sociais. Podem ocorrer algumas contradições neste campo político, devido as incertezas no modo de ligação dos elementos que o compõem. A capacidade de regulação destes conflitos, por parte dos

dirigentes, depende da sua cultura democrática, do grau do seu enraizamento no meio e da sua vontade política.

Uma forma de operar essa democratização mais alargada poderia passar pela introdução da prática de um *forum*, com funcionamento regular, na actividade política do poder local, permitindo a discussão pública de todos os problemas da comunidade. Esta prática, com indiscutível interesse na pedagogia da democracia, continuaria, no entanto, limitada, porque não seria possível a todos a participação, nem ela se manteria eventualmente por muito tempo com o mesmo entusiasmo. Mas a falta de vontade na institucionalização deste procedimento poderá ser também um bom indicador da concepção que vulgarmente se tem do exercício do poder, como algo que não é acessível a todos, nomeadamente às massas.

A concentração do poder legislativo e executivo nas mãos dos eleitos parece abrir a porta, segundo Jacques Rondin, a riscos de arbitrário ¹⁰. As instituições, por si só, não dão lugar à democracia participativa, nem, muito menos, à democracia directa. Pode haver uma oposição entre a lógica das instituições e a lógica das práticas políticas da democracia participativa. A lógica das instituições dá origem à «proliferação de poderes periféricos», constituídos em novas feudalidades. A democracia participativa, essa postula que os cidadãos exerçam o controlo sobre o poder local, como exigência de fuga aos «círculos viciosos burocráticos» e à rede das cumplicidades inter-individuais e inter-grupais ¹¹. Nem o poder se pode reduzir às instituições, nem a lógica do poder, no seio da comunidade local, deve limitar-se, no seu processo de formação e de funcionamento, à lógica do poder do Estado. A reorganização da comunidade é a condição essencial do estabelecimento de uma outra relação da sociedade com o poder. Se o Estado centralizado desresponsabiliza as pessoas e despolitiza as associações, transformando os detentores do poder em canal privilegiado da relação indivíduo/governo, o poder local democrático revitaliza as formas de associação e incentiva os mecanismos de participação. À lógica clientelista, que aparece ligada à política de despolitização, opõe-se a lógica democrática que faz participar directamente os cidadãos na construção da própria sociedade.

Enquanto o Estado, com vontade de centralização, despolitiza, o poder local, com o seu interno de democratização da vida da comunidade, é factor de uma nova vida e de uma nova forma de organização sociais. Se as feudalidades têm servido o Estado, nas suas modalidades

¹⁰ JACQUES RONDIN, *Le Sacre des Notables*, pp. 57, 68, 273, 288, 299, 314 e 316.

¹¹ Michel CROZIER, *Le Phénomène Bureaucratique*, Paris, Seuil, 1971, p. 354.

de dominação, o pluralismo das associações e das elites locais podem criar os mecanismos de participação geral. O importante consiste em descobrir as diversas formas de coagulação social, as diferentes expressões de associação e as forças vivas colectivas da comunidade, que se formam à volta de necessidades, aspirações e reivindicações. A acção governativa converte-se, então, essencialmente em dinamização e gestão das estratégias comuns, e a politização opera-se mediante o debate público. É particularmente aqui que as elites da região desenvolvem toda a sua capacidade de acção.

Saber como a comunidade local pode alargar o espaço social e convertê-lo em espaço democrático e em base de uma participação política alargada é uma questão que à colectividade compete responder. A sociologia, como ciência que é, não fala do futuro. Este oferece uma infinidade de alternativas determinadas apenas pela liberdade humana situada. Aquela somente poderá construir modelos de possíveis. A sua prospectiva é válida cientificamente quando corporaliza tendências manifestas ou emergentes. Se trabalhámos com «tipos ideiais» de democracia, deixámos ver como o presente se abre ao futuro, revelando as visibilidades que a situação actual oferece. Trata-se de experiências de democraticidade que trabalham, por toda a parte, a história. O que queremos mostrar é que unicamente quando o poder autárquico se fecha à lógica da democracia representativa, de índole estatal, é capaz de dar expressão às novas modalidades emergentes de democracia participativa.

4. Embora o futuro não possa — ou, mais rigorosamente, não deva — ser predeterminado, para que desabroche sempre em esperança e em liberdade, quando conscientemente assumido, associa-se estreitamente a vitalidade cultural das comunidades locais. Se existe uma inter-relação entre vida cultural, prática democrática e desenvolvimento, é porque a cultura permite à colectividade situar-se no tempo e no espaço, interpretando a situação existente e visualizando o futuro. A ela estão igualmente ligados o despertar e a afirmação da própria identidade.

Noção central da psicologia social, a identidade é um conceito que aparece na articulação da psicologia e da sociologia. Como tal, contém duas dimensões fundamentais: as ideias de representação de si e de reivindicação da diferença. Trata-se de um fenómeno essencialmente relacional. Porque «lugar, real ou imaginário, e fonte de conflitos e de ilusões», e dotada de um carácter «pessoal e social», a identidade reveste-se, segundo Pierre Tap, de características paradoxais. Construindo-se na «confrontação do idêntico e da alteridade, da semelhança e da diferença», oferece ao actor social sentimentos e repre-

sentações, pelos quais «orienta as suas condutas, organiza os seus projectos, constrói a sua história, procura resolver as contradições e ultrapassar os conflitos». A formação e a afirmação da identidade desenvolvem-se através de dois processos principais; a «identificação» pela qual «o actor social se integra num conjunto mais vasto e no qual tende a fundir-se»; e a «identização» mediante a qual se afirma e se separa de outros actores. A identidade, fruto de identização e de identificação, promove simultaneamente a unificação e a integração, e a diferenciação e o afastamento, configurando assim agrupamentos distintos, dotados de sentimentos de pertenças separadas e por vezes opostas. A identidade do actor sócial aparece como «precipitado actual e provisório destes dois processos», de identização e de identificação, e, deste modo, cesta condenada a inscrever-se num entremeio, do singular e do plural, do interno e do externo, do ser e da acção, do ego e do alter, da defensiva e da ofensiva, do enraizamento e da migração, da assimilação e da discriminação, da inserção e da marginalização»¹². Nesta relação tensional, contraria tanto o egocentrismo como o sociocentrismo. Enquanto identidade, dá origem à solidariedade; e, enquanto alteridade, promove a troca com o exterior. A solidariedade na mesmidade e a busca da diferença em relação a outros são características da identidade.

As identidades são assim construídas e reconstruídas na relação com outras identidades, como resultado de um efeito de espelho. Mas para além dos mecanismos de identização e de identificação, os processos identitários manifestam-se ainda como identidade *para si* e

¹² PIERRE TAP, *Introduction a Identités Collectives et Changements Sociaux*, Toulouse, Privat, 1986, pp. 11-15; MIKEL Dufrenne, *La Personnalité de Base*, Paris, PUF, 1966; JOSÉ MADUREIRA PINTO, «Considerações sobre a produção social de identidade», in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 32, 1991, pp. 217-231; ERNEST GELLNER, *Cultura, Identidad y Política*, Barcelona, Gedisa, 1989; M. ZAVALLONI e CH. LOUIS GUERIN, *Identité Sociale et Conscience*, Toulouse, Privat, 1984; JEAN KELLERHALS et CH. LALIVE D'ÉPINAY, *La Représentation de Soi*, Genève, Département de Sociologie, Université de Genève, 1987; M. BASSAND e J.-P. FRAGNIÈRE, *Le Pouvoir dans la Ville. Essai sur la Démocratie Urbaine*, Vevey, Éd. Delta, 1978; G. MICHAUD, *Identités Collectives et Relations Interculturelles*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1978; S. GUINDANI e MICHEL BASSAND, *Maldéveloppement Régional et Identité*, Lausanne, Presses Polytechniques Romandes, 1982; FRANÇOIS LARUELLE, *Théories des Identités*, Paris, Puf, 1992; *L'Homme et la Société*, n.º 83, 1987/1, sobre «La Mode des Identités»; CLAUDE DUBAR, *La Socialisation. Construction des Identités Sociales et Professionnelles*, Paris, Armand Colin, 1991; MICHEL ORIOL, «Identité produite, identité instituée, identité exprimée: Confusions des théories de l'identité nationale et culturelle», in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, LXVI, 1979, pp. 19-28; LÊ THÀNH KHÔI, *Culture, Créativité et Développement*, Paris, l'Harmattan, 1992; Dominic ABRAMS e MICHAEL A. Hogg (Eds.), *Social Identity Theory*, New York, Harvester/Wheatsheaf, 1990; ANTHONY GIDDENS, *Modernity and Self-Identity*, Cambridge, Polity Press, 1991.

identidade *para outrém*, ou, por outras palavras, como identidade enquanto consciência de si e enquanto rotulação atribuída por outros. Nem sempre a identidade consciente própria coincide com a identidade atribuída. A descoincidência pode resultar de factores diversos, de entre os quais sublinhamos o grau de aproximação ou de distanciamento das pessoas e dos grupos. Através de estratégias identitárias, os actores sociais tendem a reduzir o fosso existente entre aquelas formas de identidade.

Do ponto de vista morfológico, a identidade apresenta-se sob diferentes modalidades. Poderá falar-se de identidades pessoais e sociais, mantendo cada uma delas a sua dimensão interna e externa. Não concordamos com Claude Dubar quando este parece por vezes querer negar a distinção entre as formas individual e colectiva da identidade, como se as realidades psíquica e social se convertessem. Esta redução apenas nos pareceria defensável no caso da existência de uma consciência colectiva forte capaz de apagar as diferenças entre a ideia que o indivíduo faz de si e a que a própria comunidade constrói a seu respeito. Aquela distinção corresponde a processos diferentes de conciliar os aspectos real e virtual das identidades. Nas sociedades modernas, para além da identidade pessoal, tem fundamento falar-se de identidades profissionais, religiosas e outras, e de identidades sociais propriamente ditas. Todas elas se constroem na inter-relação. Mas as primeiras dizem respeito a pessoas individualizadas e elaboram-se no processo de socialização. As segundas, embora sociais, são específicas de alguns agrupamentos. As identidades profissionais radicam na esfera sócio-profissional, e as religiosas afirmam-se mediante um sentimento de pertença e de comunhão numa mesma crença. As identidades sociais, essas são a expressão da consciência colectiva de uma comunidade em que as pessoas se inter-relacionam e inter-agem num espaço físico próximo. Poderão designar-se identidades sociais de base local ou regional. Não aplicamos a designação de colectivas unicamente a estas últimas, porque as profissionais também o são. As identidades sociais têm a particularidade de serem englobantes, abarcando a totalidade da comunidade, na sua cultura e nos seus projectos. Por elas, os indivíduos se reconhecem como membros de uma mesma colectividade.

Nas sociedades modernas, tem-se vindo a assistir a uma crescente importância da lógica da identificação em detrimento da lógica da identificação. Com um certo individualismo reinante, esta última tende a entrar em processo de dissolução, dando origem a identidades débeis ou incertas. A identificação é dotada, ao contrário, de uma capacidade de agregação de pessoas e de interesses, apelando normalmente para figuras emblemáticas ou para objectivos de médio ou

de longo alcance. Tais elementos geram sentimentos de pertença e desencadeiam energias mobilizadoras. Quanto mais desenvolvidas são a desindividualização e a identificação, maiores também se tornam a adaptação e a integração.

Enquanto ligada a estratégias de acção colectiva e contraria o fechamento individualista, a identificação apresenta-se sob a forma expressiva ou instrumental. Os actores sociais, ao valorizarem a dimensão relacional, reconhecem-se como membros de uma mesma colectividade em resultado, ora de uma solidariedade funcional voltada para a realização de um projecto concreto, ora de uma solidariedade expressiva em que a acção deriva de um relacionamento total pessoal de uma população que tem consciência de si como comunidade. Quer num caso quer no outro, há uma identificação actuada pelos indivíduos e uma integração operada pela comunidade. Se a identificação instrumental é de natureza contratual, a expressiva, porque adesão a outras pessoas, tende a ser comunal. Para além de uma identificação social forte, expressiva ou instrumental, podem existir ainda identidades marginais e dissidentes, de acordo com o grau de integração da comunidade. A importância destas últimas resultará da relevância dos grupos que por elas possam ser atingidos.

A identidade social é activada normalmente pelo movimento e pela renovação da sociedade, situação em que os actores colectivos não se limitam a interiorizar as exigências comuns. A identificação opera-se então através da consciencialização dos conflitos, e esta consciencialização conduz à formulação de projectos e ao estabelecimento de estratégias. Para além da afirmação identitária, o empenhamento numa acção concreta dá origem a identidades reivindicativas em espaços de poder e em espaços de cultura. É assim uma adesão e uma recusa. A crescente sensibilidade em relação a este fenómeno parece estar ligada, segundo A. Touraine, ao «aparecimento ou desenvolvimento, em todas as partes do mundo e em quase todos os sectores da sociedade, de reivindicações e de movimentos sociais ou nacionais, que apelam à defesa de uma identidade colectiva ou pessoal». Operando ao nível das comunidades locais e dos Estados, «o apelo à identidade torna-se um apelo, contra os papéis sociais, à vida, à liberdade, à criatividade». Na medida em que o poder político tende a transcender, cada vez mais, os Estados nacionais, a busca da identidade aparece particularmente relacionada com as comunidades locais. Por outro lado, nas sociedades sujeitas a processos acelerados de mudança, é também acentuada a diluição da identidade. No entender de A. Touraine, «uma sociedade parece ter uma identidade tanto mais forte quanto menos muda rapidamente e reproduz de maneira mais exacta os seus códigos de conduta». Mas também «o apelo à especificidade, à diferença, ao

nacionalismo e a todas as formas de identidade, ganha terreno»¹³. A promoção da identidade anda, na verdade, associada, de ordinário, a todo o processo de desenvolvimento e de mudança.

Neste processo, a afirmação da identidade não deixa, porém, de apresentar uma certa ambivalência, pelas «duas faces» que revela. Enquanto defensiva, desencadeia condutas de resistência à mudança, sem possibilidade, por isso, de «produzir uma capacidade de acção colectiva, a não ser se se associa a um movimento de contra-ofensiva». Esta acção contra-ofensiva, promovendo a «defesa de uma identidade, de um género de produção e de vida», poderá desenvolver-se particularmente entre os «notáveis». Deste modo, os movimentos de defesa regional não podem ser confundidos com os movimentos a favor do desenvolvimento regional. No primeiro caso, a identidade está ligada à defesa das tradicionais elites e da situação que confere relevo à sua acção, enquanto, no segundo, resulta de uma «identidade ofensiva». Esta última forma de identidade não se manifesta como oposição a uma modernização vinda de fora e que altera a situação social e cultural, mas apresenta-se como «reivindicação de uma capacidade de acção e de mudança» e, por isso, de escolha do próprio destino. A identidade ofensiva luta, na verdade, pelo controlo colectivo das orientações sociais e culturais da comunidade. De acordo com esta perspectiva, «o apelo à identidade pode ser concebido como um trabalho da democracia, como a consciência do esforço pelo qual os actores sociais de uma comunidade, que exerce um grande poder sobre ela mesma e que está empenhada em mudanças incessantes, se esforçam por determinar eles mesmos as condições nas quais é produzida a sua vida colectiva e pessoal»¹⁴. Mediante identidades espontâneas ou induzidas, instauram-se novos tipos de relação social e desenvolve-se uma capacidade autónoma de intervenção e de acção.

A identidade colectiva de uma região pode apresentar-se, consequentemente, com sentido positivo ou negativo para a prática da democracia e a promoção do desenvolvimento. No primeiro caso, torna-se ofensiva e, desse modo, quer expressiva quer instrumental, leva os actores sociais a criarem uma forte ligação à região, empenhando-os nas suas iniciativas e na procura do seu desenvolvimento. Quando ela

¹³ A. TOURAINE, «Les deux faces de l'identité», *Identités Collectives et Changements Sociaux*, pp. 19, 20 e 22. «A consciência de identidade nunca é consciência do presente; é invenção da história, mobilização de dados recursos, do que se gosta com demasiada frequência chamar a cultura tradicional, para retomar o controlo do futuro». A. TOURAINE, *Pour la Sociologie*, Paris, Seuil, 1974, p. 184; C. CAMILLERI e outros, *Stratégies Identitaires*, Paris, PUF, 1990.

¹⁴ A. TOURAINE, «Les deux faces de l'identité», *O. c.*, pp. 23, 24, 25 e 26.

é negativa, também tanto expressiva como instrumental, conduz a um fechamento, transformando-se em resistência cultural, em oposição às mudanças mais ou menos impostas ou a qualquer tipo de dominação. Este retraimento exprime-se nos mais diversos comportamentos, económico, social, e político, e tende a manifestar-se sobretudo nas regiões e nos espaços sociais mais periféricos.

Na formação de uma democracia participativa, desempenha particular importância uma forte identidade colectiva local. Esta identidade inscreve-se dentro de coordenadas temporais (situando o presente na relação passado-futuro), de sistemas relacionais de colectividades (opondo a semelhança do «nós» à diferença do «eles»), e de estratégias de fechamento/abertura (na antinomia defesa-inovação), e nelas encontra a sua força de expressão. Oferecendo à população um campo comum de significações e de valores e uma idêntica visão do mundo, fornece conhecimentos, imagens e representações, e orienta a sua actividade. A ela se referem os indivíduos na sua conduta, nas suas relações de trabalho e nos seus empreendimentos. A identidade é, então, uma função da cultura, que se desenvolve, por isso, não no isolamento, mas em «grupos de consciência e de expressão»¹⁵. É a cultura que faz despertar a identidade comum, definindo, em obediência aos mesmos valores e normas, as finalidades e dando sentido à actividade. Das identidades sócio-culturais das populações depende o funcionamento, em democracia, das sociedades e a sua capacidade de inovação e de mudança.

O desenvolvimento de uma identidade comum opera-se assim num espaço cultural — exigindo-se mutuamente identidade e cultura —, em que desempenha papel relevante a memória colectiva. Na verdade, «a constituição de uma memória social aparece como um elemento indispensável de produção de identidade de uma colectividade, porque, fora dela, não se vê onde se poderiam encontrar esquemas reguladores tirados do seu próprio solo»¹⁶. Radicada nas tradições culturais e na memória colectiva, a identidade social está em contínuo processo de mudança.

A cultura tem, em consequência, uma importância determinante na dinâmica social, conferindo às colectividades uma configuração específica, sendo a sua memória, a força da sua coesão e o factor legitimador da sua acção. A identidade de uma comunidade é uma função da sua vivência cultural. Os indivíduos, assim como os grupos sociais,

¹⁵ A. TOURAINE, *LeRetour de l'Acteur*, p. 10.

¹⁶ MARIE-CLAUDE GROSHENS, «Production d'identité et mémoire collective», in *Identités Collectives et Changements Sociaux*, pp. 149 e 151.

tendem a lutar contra a perda da identidade, face as profundas transformações que ocorrem actualmente. A partir de culturas identitárias, formadoras de vida colectiva, os diversos actores sociais constroem a imagem de si mesmos e afirmam-se numa relação de alteridade. Ela é sempre auto-defesa em solidariedade, e abertura que se traduz na troca com outros.

A intensidade da identidade social, na base de uma identidade colectiva cultural, pode variar de acordo com as regiões. Inscrevendo-se numa história comum, está efectivamente em estreita relação com os dinamismos económicos e sociais existentes e com a capacidade que oferece aos diversos actores sociais de realização de acções concretas. Não há identidade sem história, do mesmo modo que não pode existir sem renovação. Apoiando-se no passado, está aberta ao futuro. É nesta orientação para o devir que se situam os projectos colectivos.

A democracia participativa passa, portanto, pela afirmação de uma identidade no interior de uma cultura. É a identidade que torna a autonomia verdadeiramente participativa. Daí resulta a estreita ligação entre cultura, identidade colectiva e desenvolvimento social. A consciência da identidade faz despertar sempre a vontade de autonomia e esta, em condições favoráveis, promove a mudança em democracia. A prática da democracia define-se simultaneamente pelo direito à diferença e pelo direito à identidade.

5. Tem sido nosso objectivo, ao longo desta análise, proceder ao estudo das potencialidades democráticas do poder local. Mas a vivência da democracia está também directamente correlacionada com a promoção do desenvolvimento social. É a nível local que este desenvolvimento se opera com efeitos visíveis para a comunidade. A participação tende a concretizar-se neste objectivo e neste processo, na medida em que dele depende a qualidade de vida e o bem-estar das populações. As estratégias de desenvolvimento, entendido como eco-desenvolvimento, servem de conteúdo à prática da democracia. Pensamos que as sociedades humanas têm capacidades para dimensionar as suas necessidades, para discernir as suas aspirações e para conduzir, em autonomia, os seus próprios projectos, em processos concretos de desenvolvimento.

A própria elaboração de um plano de desenvolvimento resulta, de acordo com esta perspectiva, da participação democrática. O destino das populações não pode ser determinado por via impositiva. Tem de resultar de uma escolha livre. O trabalho de planificação constitui, então, em si mesmo, uma vivência democrática e uma gestão da historicidade da sociedade local. A participação das populações deve repercutir-se no planeamento. É a tendência a promover, por actuação

exterior, alguns pólos que cria, de ordinário, situações de periferização de algumas regiões, que ficam em estado de dependência.

Mas a comunidade local é ainda um espaço ecológico e cultural. A história produz nas populações, como referimos já, uma identidade cultural com marcas simbólicas inscritas no meio físico e que servem de expressão alimentadora da memória colectiva. A cultura é o mundo próprio do homem, que confere um sentido à sua existência.

Para a dinamização destas sinergias locais, de natureza cultural, pode ser necessária a formação ou a activação de alguns agentes estrategicamente colocados, nomeadamente quando há que superar apatias ou buscar consensos¹⁷. Desde então, alguns problemas se levantam, quer quanto à conceptualização da cultura, quer quanto ao que se possa entender por animação.

A cultura pode ser concebida, pelos poderes autárquicos, como algo que é próprio da região — valores e representações colectivas experiencialmente vividos —, ou como outras modalidades que se considera importante dar a conhecer. No primeiro caso, tende-se a consciencializar e a dinamizar o legado cultural do meio, construído ao longo da história. No segundo, procura-se abrir essa cultura e outras expressões vindas do exterior. Toda a dinamização que, neste particular, venha ser feita não pode deixar de associar o particularismo da região ao sentido universal da cultura, isto é, a dinamização do que é próprio e a assimilação do que é diferente.

De harmonia com estas coordenadas, se deve entender a democratização cultural. Com esta expressão quer-se significar normalmente a difusão da cultura das elites no seio das diversas camadas da população. Mas, desde que não haja igualdade de oportunidades, nomeadamente face à escola, esta democratização não atinge todas as categorias sociais. A promoção de actividades, como modernização cultural, acaba, então, por atingir apenas a minoria literalizada, fundamentalmente as camadas superiores e médias da sociedade. Esta acção pode conduzir a efeitos perversos. Em vez de promover uma mesma identidade colectiva, pode levar a fechamentos, fazendo despertar naqueles que são atingidos novas necessidades, aumentando as clivagens sociais e reforçando as simbolias de diferenciação. Tal animação cultural

¹⁷ ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES, «A mudança cultural na sociedade moderna», in *Revista da Faculdade de Letras*, Universidade do Porto, Série de Filosofia, nº 5-6, 1988-1989, pp. 125-141; PIERRE BESNARD, *L'Animation Socioculturelle*, Paris, PUF, 1985; TONI PUIG PICART, *Animación Sociocultural, Cultura y Territorio*, Madrid, Editorial Popular, S.A., 1988; René RIZZARDO, *La Décentralisation Culturelle*, Paris, La Documentation Française, 1990; PALOMA LÓPEZ DE CEBALLOS e MARIA SALAS LARRAZÁBAL, *Formación de Animadores y Dinámicas de la Animación*, Madrid, Editorial Popular, S.A., 1991.

favorece particularmente as trajectórias e os percursos de «distinção» das classes médias, tanto nos meios urbanos como rurais. A verdadeira democratização cultural terá de permitir a participação de todos, estabelecendo a comunicação entre as micro-culturas existentes. Unicamente deste modo, se possibilita a todos os actores sociais a afirmação da sua identidade, num espaço social aberto.

Da forma como se concebe a cultura depende o modo como se procede à sua animação, privilegiando-se a cultura *das* populações ou a cultura *para* as populações. Esta questão está estreitamente ligada ao papel que se atribui ao próprio animador. Se este aparece associado ao programa camarário, tende a procurar-se uma cultura para o povo, com a promoção de actividades que, por vezes, podem ser pouco habituais entre a população. Isso ocorre principalmente nos casos em que existe um acentuado «presidencialismo municipal». Se se relaciona com as associações, procura-se potenciar as acções destas mesmas organizações. Mas há ainda a cultura vivenciada no quotidiano e não assumida sob a forma de projecto associativo. Se a animação sócio-cultural atende às suas diversas dimensões, abarca necessariamente todas essas realidades diferenciadas. Também somente nessa medida aquela animação aviva e enriquece a memória colectiva de uma comunidade.

6. A comunidade e o poder locais não podem ser considerados, além disso, como realidades perfeitamente autónomas. Inscrevem-se e encaixam-se em espaços mais vastos de comunidade e de poder. Este enquadramento é fundamental para que a mudança não se realize de forma desigual e dependente.

Razões várias, nomeadamente de natureza económica, postulam um campo mais alargado de acção. Nem todos os Municípios dispõem de idênticos recursos materiais e humanos. É diversa a densidade populacional e diferente a concentração de meios. Por outro lado, a criação de infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento implica, por vezes, políticas concertadas de vários Municípios. Se quanto mais se alarga a região, mais se valoriza o potencial endógeno de desenvolvimento, torna-se indispensável atender ao *hinterland* de cada comunidade. Este alargamento é particularmente aconselhado quando à região se atribui a função de ordenamento do território e de planificação do desenvolvimento. Tais são algumas das razões que conduzem normalmente à associação de Municípios. O local é sempre potenciado por uma combinação de esforços que não retire a cada comunidade a capacidade de criação de uma autêntica democracia participativa a este mesmo nível.

A região aparece frequentemente, como o sustenta Pierre Grémion, não como «lugar de poder», mas como «lugar de síntese», isto

é, como «nível de articulação entre o nível central e o nível local cuja acção específica está fundada na concertação». Em nosso entender, a região, enquanto espaço de descentralização política, deve antes obedecer à lógica da democracia participativa local e não à lógica da democracia representativa estatal. A acentuação da região como «lugar de síntese» gera precisamente o que o mesmo autor designa por «síndrome periférico», enquanto «atitude de retirada»¹⁸. Este síndrome tende a surgir nas periferias, por acção da continuidade das lógicas dos dois tipos de democracia. A presença do Estado, no espaço regional, actua normalmente mais como instrumento de enquadramento e de neutralização do que como mecanismo detonador de participação. O seu efeito perverso consiste em fazer aparecer os «notáveis periféricos», com um acentuado retraimento sobre a sociedade local e o desenvolvimento de um relativo poder autocrático. Somente quando se opera aquela ruptura entre as diversas lógicas, a regionalização e a descentralização se transformam em meios de mobilização geral, contrariando o controlo periférico pelo Estado. Mas se o desenvolvimento local deve privilegiar o potencial endógeno e gerar dinamismos internos, não pode fechar-se sobre si mesmo. Os apoios exteriores devem ser encarados de forma selectiva e como complemento, em articulação com os potenciais próprios.

Porque a comunidade local se insere, além disso, num espaço nacional, é imprescindível uma relação estreita com o Estado, de cujo poder aliás participa. Não obstante a crescente procura de autonomia, as estratégias e os investimentos do poder autárquico dependem fundamentalmente do orçamento geral do Estado. E porque as derramas são o único imposto de iniciativa camarária, face às constantes solicitações, para não se endividar, porque não se podem aumentar desmedidamente estes impostos, a tendência será ou para se reduzirem os projectos ou para se dispensar o pessoal de serviço. Compete ao governo central promover o desenvolvimento total e integrado da sociedade global. O Estado age, a nível nacional, como agente dinamizador e árbitro de interesses nem sempre compatíveis, competindo-lhe, por isso, um papel mais vasto de regulação. O desenvolvimento exige uma gestão racional dos recursos existentes e a sua distribuição equitativa.

A articulação entre o poder central e o local, para além de uma rede burocrática que se ramifica por todo o território, opera-se também através da articulação de planos. É suposto que o Estado possua um plano de desenvolvimento nacional, normalmente apoiado pela teoria do crescimento polarizado associada a uma concepção paternalista, e

¹⁸ PIERRE GRÉMION, *Le Pouvoir Périphérique*, pp. 34, 50, 51, 57, 83, 84 e 117.

que o poder local tenha o seu plano director municipal. Para além da necessidade de integração das perspectivas nacional e regional, convém, no entanto, ter presente que toda a actividade planificadora veicula uma forte racionalização. Mais do que factor de democratização e meio de renovação do sistema produtivo, de impulsionador de desenvolvimento e de operador de transformação social, a planificação pode tornar-se, por vezes, um instrumento de normalização. Se tende a valorizar o crescimento económico, acentuando o desenvolvimento urbano-industrial e a utilização de capital intensivo, será de esperar que a planificação local, porque mais próxima dos interesses e aspirações das populações, possa privilegiar o desenvolvimento social endógeno e auto-sustentado, a partir das potencialidades sócio-económicas existentes, fazendo intervir todos os factores produtivos disponíveis. Desta forma, a uma autonomia política, faz corresponder uma autarquia económica. A prioridade é, então, dada à mobilização integral de todos os recursos locais, ainda que toda a programação implique selecção de alternativas ¹⁹. Os planos directores municipais, como instrumentos de desenvolvimento local adequados aos interesses da comunidade, promovendo as iniciativas, aglutinando as participações e accionando a mobilização, podem tender, no entanto, para graus diversos de rigidez. Se, desde o seu início, não têm capacidade, em geral, para integrar todos os dinamismos da colectividade, com o passar do tempo, pela regulamentação que criam, poderão aumentar o fosso entre o plano e as necessidades e aspirações da comunidade. Tal rigidez é reforçada ainda pela acção planificadora do Estado que, deste modo, põe limites à capacidade de decisão e à acção democrática da sociedade local. O plano tem, de facto, como função coordenar e controlar os sectores dinâmicos, e activar os sectores estagnados. Mas, na prática, a burocracia regulamentadora tende a sufocar as capacidades e as iniciativas tanto dos indivíduos como dos grupos.

7. A demonstração que temos vindo a fazer inscreve-se na análise mais global das relações entre o Estado e a sociedade, como perspectiva de estudo da realização prática da democracia. A sociologia política encontra, neste domínio, um terreno propício à abordagem das sociedades contemporâneas. Vários posicionamentos se podem assumir na interpretação de uma tal relação.

¹⁹ ANTÓNIO SIMÕES LOPES, *Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1980; «Desenvolvimento regional e integração», in *Estudos de Economia*, vol. I, n.º 1, 1980.

A questão do poder local é vista por alguns autores como expressão da crise do Estado. Segundo Renaud Dulong, a emergência da região aparece como «sintoma de uma crise de hegemonia, como sinal de uma desarticulação entre o Estado e a sociedade»²⁰. A problemática da região veicula normalmente em si uma outra lógica contrária à do Estado-nação e, de forma mais absoluta, à lógica do Estado que não é nação.

No quadro da análise dos movimentos sociais, pretende A. Touraine situar as lutas regionais. Em seu entender, estas lutas não podem ser explicadas por um único factor. Recorrer, em separado, à «crise regional», enquanto declínio de uma cultura em risco de ser absorvida pela sociedade global massificada, à «crise do Estado nacional», face a outros pólos de poder político, ou ao «controlo da periferia», como abandono e exploração de algumas zonas pelo centro, é atender a aspectos necessariamente parcelares. Nelas se encontram em simultâneo, uma «acção nacional», uma «acção de classe» e uma «campanha pela autonomia»²¹. Enquanto movimento social, o regionalismo define-se pela sua oposição ao Estado, como movimento anti-estatal, e integra lutas sociais e uma consciência nacional. Associa assim aspectos culturais, económicos e políticos, na defesa de uma autonomia. A super-centralização é, para ele, uma relação de exploração que conduz à devastação e miserabilização das regiões periféricas.

Sobre a identidade e a unidade do grupo faz Pierre Bourdieu, por sua vez, incidir a explicação dos movimentos regionalistas. Estes movimentos procuram obter um reconhecimento numa situação estigmatizada. O estigma confere «a revolta regionalista ou nacionalista não só as suas determinantes simbólicas, mas também os seus fundamentos económicos e sociais, princípios de unificação do grupo e pontos de apoio objectivos da acção de mobilização». Trata-se fundamentalmente da reivindicação de uma identidade. Se «existir não é somente ser diferente, mas também ser reconhecido legitimamente diferente», então «a existência real da identidade supõe a possibilidade real, jurídica e politicamente garantida, de afirmar oficialmente a diferença»²². A reivindicação da diferença inscreve-se, consequentemente, no nível da representação, como recusa da desqualificação e da dominação sim-

²⁰ RENAUD DULONG, *LES Régions, l'État et la Société Locale*, Paris, PUF, 1978, pp. 12, 13, 42, 67 e 208; Louis QUÉRE, *Jeux Interdits à la Frontière*, Paris, Anthropos, 1978.

²¹ A. TOURAINE, *Le Pays Contre l'État*, pp. 20, 23, 25, 32, 33, 286 e 299.

²² PIERRE BOURDIEU, *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel, 1989, pp. 113, 116, 118, 120, 126, 127 e 129.

bólica e económica. Esta auto-afirmação expressa na busca da identidade torna-se o factor determinante da luta. A explicação recorre, deste modo, à lógica simbólica da distinção.

O aparecimento do problema do poder local pode ser ainda encarado como resultado da dialéctica entre o Uno e o Múltiplo. A concentração do poder e a sua crescente mundialização terão dado origem à afirmação das regiões e das localidades²³. Tratar-se-á da valorização do que é próprio, em detrimento do que é diferente.

A análise do poder local obedece, no presente estudo, a uma óptica diferente. O desenvolvimento deste poder representa a constituição de novas «fronteiras» políticas no interior do Estado e a afirmação da democracia participativa, a expensas da democracia representativa. As sociedades humanas aparecem constituídas por mosaicos de relações sociais cuja vida política não pode ser reduzida à democracia representativa. Os diversos subsistemas deste mosaico, na sua articulação particular, são o espaço de vivência da democracia, embora não como campo «natural», sujeito a uma acção gestonária, mas como movimento recheado de lutas. A este nível se relacionam a estrutura social e a estrutura do poder político.

Fazer progredir a democracia participativa é valorizar as sociedades locais, contrariar o «poder periférico» e promover a recomposição do tecido social. A participação associada dos cidadãos, para além de introduzir a democracia onde se desenrola a vida, cria outro tipo de relação entre o poder político e a sociedade. Desnecessário será lembrar que a centralização do Estado se tem feito à custa da vida democrática das comunidades.

As diversas imagens do Estado e do poder local reflectem, no entanto, em grande parte, a relação que algumas categorias sociais têm com eles, nomeadamente as elites. As pessoas percebem a sua existência como membros de uma sociedade, posicionadas diferentemente na estrutura social e no sistema do poder. Esta situação diversificada predispõe-nas, em grau variável, para a participação política e para limitar os actores a que pensam deva ser reduzida essa participação. Os poderes locais tendem, por sua vez, a valorizar certos agentes sociais. Tal estado de coisas é reforçado pelo conflito existente entre o Estado centralizado e as suas modalidades locais, conflito que apenas pode ser resolvido peio desenvolvimento da democracia participativa.

²³ ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES, «Descentralização e teoria do Estado», in *Revista da Faculdade de Letras*, Universidade do Porto, Série de Filosofia, n.º 5-6, 1988-1989, pp. 99-124.

A despolitização da vida social gerada pelo Estado é superada pela mobilização assente numa densa rede de relações sociais. Estas relações e os movimentos sociais que delas poderão resultar são, de facto, os mecanismos construtores da história das sociedades.

Se a região é um espaço para a mobilização dos actores sociais e para a emergência das elites locais, o poder autárquico não pode deixar de ter em conta uma área mais vasta e de manter também estreitas relações com o Estado. Esta inscrição em espaços mais alargados tem, contudo, de ser acompanhada por uma redefinição das regras do jogo político, em relação às comunidades em causa. O poder autárquico é, em si mesmo, tanto mais democrático quanto mais local, e tanto mais poder quanto mais estatal. É sempre poder, mas nem sempre democracia.