

## Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades - uma breve exploração\*\*

Joel Felizes\*

Tentamos em primeiro lugar averiguar a pertinência da nossa proposta de uma multiplicidade da figura do poder local (poder do Estado, poder dos grupos e das elites e 'micropoder') para em seguida associarmos essa multiplicidade ao discurso identitário que lhe subjaz, nomeadamente ao desdobrar-se entre um discurso 'unitário', um discurso de 'distinção' e um discurso de fundo que vai trabalhando no seu quotidiano as outras instâncias.

### 1. A figura do poder local

O ponto de partida para este texto pode ser situado num conjunto de pesquisas que alguns sociólogos do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho têm vindo a empreender há já alguns anos, tendo por objecto tanto o poder local como as organizações que mais directamente lhe dizem respeito. Em particular, tentamos aqui aprofundar algumas considerações anteriormente feitas em torno das abordagens do poder local, nomeadamente as que quisemos incluir num livro recentemente publicado e que resulta de um projecto de investigação acerca do posicionamento das autarquias municipais minhotas face ao processo de integração europeia, projecto esse que vem na linha daquele conjunto de pesquisas atrás referido (Costa, Felizes e Neves, 1999: 25-46).<sup>1</sup>

Uma primeira consideração que julgamos pertinente tem que ver com a própria ideia de um poder local, isto é, com o que justifica que o poder local não se resuma a uma problemática menor, a um exemplo do funcionamento do poder em pequena escala. Para além dos argumentos em torno da sua importância no contexto democrático, ou mesmo da sua complexidade intrínseca, aliás facilmente demonstráveis através de um vasto conjunto de pesquisas realizadas por vários cientistas sociais, julgamos ser este poder local um dos veículos privilegiados da compreensão do fenómeno político na sua complexidade, nomeadamente se nos ativermos a uma noção de poder enquanto algo construído no quadro das relações sociais entre agentes, noção de resto próxima das formulações clássicas de Max Weber ou de Michel Foucault. Podemos então dizer que é precisamente no estudo de contextos sociais como os que são marcados pela presença do poder local que conseguimos entender por que razões o poder é algo de impalpável, ou mesmo algo de precário, mas simultaneamente fundamental para a existência de uma sociedade, de um *socius*.

Temos então lançadas algumas bases daquilo que será a primeira interrogação do pesquisador que procura pensar o poder local: como perspectivá-lo? A resposta que aqui propomos parte de um conceito que encontramos num trabalho mais vasto de apresentação das teorias do poder: as 'grandes figuras do poder' (Russ, 1994). Assim, de acordo com esta autora, temos grandes figuras como o poder do Estado (figura maior do poder), os poderes das classes, grupos sociais ou das elites, o poder inscrito nas 'micro-estratégias' do quotidiano e ainda outros poderes de influência, como o da Igreja ou o dos meios de comunicação.

\*\* Texto também apresentado para publicação nos Cadernos de Estudos Municipais.

\* Assistente no Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.

<sup>1</sup> Ao trabalharmos sobre um texto anteriormente publicado, não podemos deixar de reproduzir parte do que ali escrevemos, pelo que desde já ressalvamos o facto de haver algumas passagens em que os dois textos se assemelham.

Ainda que nos pareça mais ilustrativo entender esta tipologia como derivada da presença plural de uma mesma figura do poder<sup>2</sup>, o que nos interessou aqui foi tentar perceber como esta pluralidade de poderes poderia surgir quando colocada no contexto mais restrito do poder local. Conhecendo de antemão alguns dos trabalhos desenvolvidos nesta área, pareceu-nos legítima a diferenciação que estabelecemos entre estudos que se centram, respectivamente, na ideia de um poder local eficiente e democrático (poder do Estado); na forma como o poder local é partilhado ou controlado por diferentes grupos e, em terceiro lugar, no carácter construído das relações que caracterizam o poder local. Assim, ao apresentarmos cada uma destas diferenciações da figura do poder local, procuraremos especificá-la um pouco mais, nomeadamente ao relacionarmos-la com algumas pesquisas desenvolvidas nas últimas décadas.

## 2. O poder do Estado

Este primeiro universo político, o Estado, é-nos por vezes tão familiar que tendemos a esquecer que se trata não só de um entre vários modelos da organização institucional do poder (embora o mais elaborado), como também se trata de um universo político marcado por grandes mudanças relativamente recentes. Assim, a nossa tradição de pensamento científico-social tende a situar na própria transição para a época moderna o principal ponto de viragem na percepção que actualmente temos deste Estado. De resto, esta transição para a modernidade foi ela mesma em certa medida motivada pela influência, sobretudo indirecta e estruturante, que este conjunto de saberes sobre o fenómeno político tem tido sobre toda a sociedade.<sup>3</sup>

Quanto ao universo do poder local, visto à luz desta figura do poder do Estado e deste movimento da modernidade, tende a ser assimilado pelas instâncias supra-locais na medida em que corresponde àquele nível político que interessa valorizar enquanto exemplo de uma democracia participativa (pelo menos de uma democracia que se diz participativa). Na sua génese está aquilo que podemos designar de dualidade entre uma vocação de diferença e autonomia face ao Estado nacional e uma vocação de complementaridade desse mesmo Estado. Comum a estas duas vocações será todavia a procura de uma 'fórmula' ideal para a organização deste poder local, o que nos remete para um conjunto de estudos e de teorias que visam precisamente uma possível solução para este problema: como tornar o poder local mais 'democrático', ou mais 'eficaz'?

Então, na nossa perspectiva, estamos perante um dos caminhos que a reflexão sobre o poder local usualmente trilha. Mesmo quando um estudo adopta uma certa neutralidade, procurando nomeadamente saber que funções são efectivamente desempenhadas por esta instância, ou procurando saber de que forma as estruturas formalmente constituídas respondem aos objectivos traçados, o objectivo que indirectamente é perseguido é o da eficiência do poder local. Com

---

<sup>2</sup> A ideia de figura deve muito ao pensamento de Ernst Jünger. Tal como nos explica Edmundo Cordeiro, "apesar de a figura ser um mundo de que Jünger detém a chave, pode-se supor nela a designação do espírito formativo do tempo. Ela é uma pura possibilidade na história ou no tempo e que os pressupõe como matéria. Se ela é uma força formativa, nada mais temos a fazer com ela senão vê-la nas formas que nos rodeiam - a figura não explica nada, tal como não pode ser tomada como coisa [...] a figura do trabalhador é em simultâneo visível e possível na experiência do trabalho [...]". *In* Cordeiro (1994: 3-4). Podemos então dizer que apenas percebemos a figura do poder na medida em que esta se manifesta na sua multiplicidade, nos seus vários fenómenos. Neste sentido seria mais correcto falar de diferenciações-chave da figura do poder do que de figuras do poder.

<sup>3</sup> Anthony Giddens usa a este propósito o conceito de 'reflexividade da modernidade', que "diz respeito à possibilidade de a maioria dos aspectos da actividade social, e das relações com a natureza, serem revistos radicalmente à luz de novas informações ou conhecimentos" (1994: 18).

isto não pretendemos diminuir a validade desse trabalho, mas tão somente detectar uma das suas motivações mais prementes.

Certamente que podemos encontrar muitos exemplos desta forma de questionar o poder local, nomeadamente quando verificamos que algumas abordagens aparentemente opostas afinal partilham esta procura de um modelo de poder local. Assim, quando Douglas Ashford anota a existência de cinco linhas de desenvolvimento dos estudos sobre o poder local (1982: 375-377), vemos que três delas reportam-se quase imediatamente a esta problemática da organização do Estado: uma, o estudo da formação conflitual das várias políticas e sua distribuição pelos diferentes níveis de governo; outra, o estudo da organização interna dos governos locais, nomeadamente ao analisar os modelos administrativos de tomada de decisões; a terceira, estudos que, reflectindo a controvérsia entre autores neo-marxistas e neo-liberais, discutem a prevalência do modelo capitalista a nível local, no primeiro caso, ou a aposta numa reorganização dos níveis de governo e da tomada de decisões, redistribuindo os recursos, na linha dos autores neo-liberais. Teremos pois, nestas três tendências, muitos exemplos desta procura de uma resposta para o problema da organização do Estado, que nomeadamente passa por temas tão comuns como os da descentralização ou da regionalização.

Por seu turno, o livro organizado por D. Judge, G. Stoker e H. Wolman, embora caracterizado pela diversidade de perspectivas, concentra boa parte da reflexão neste campo que designamos de 'poder do Estado'. Assim, Bryan Jones propõe uma renovada perspectiva do papel dos burocratas e do seu controlo no quadro do governo local (Jones, 1995); Michael Keating procura sintetizar argumentos em torno da complexa articulação entre, por um lado, a dimensão das unidades territoriais e, por outro, a eficiência e a democraticidade dos governos locais: consequentemente, o autor acaba por abordar igualmente a problemática que divide os teóricos que apoiam unificação e os que apoiam a fragmentação das autarquias locais (Keating, 1995). O livro conta ainda com um capítulo da autoria de Michael Goldsmith, centrado na questão da autonomia dos governos locais, mas dando uma panorâmica alargada da experiência do poder local mais ou menos autónomo em diversos países (Goldsmith, 1995).<sup>4</sup>

Regressando ao nosso argumento inicial, estas possibilidades de pesquisa do poder local aparecem-nos sempre mediadas pela figura do Estado, ou para sermos mais precisos, pela figura do poder do Estado, uma vez que é no cruzamento das várias concepções do Estado e das lutas simbólicas por elas desencadeadas que se projecta igualmente a ideia da actuação do Estado a nível local.

Ao acolher em parte esta tradição de pensamento, Gerry Stoker ilustra-nos, partindo do caso britânico, como se foram cristalizando algumas teorias a par com propostas de actuação para os governos locais. Assim, alguns autores, apologistas de um Estado liberal, desconfiam do *despesismo* inerente à democracia representativa e criticam duramente as burocracias do sector público: Stoker identifica esta corrente como ligada à «nova direita», e particularmente no contexto do governo local, constitui-se como defensora da «teoria da escolha pública». O exemplo mais conhecido da aplicação dos princípios desta teoria (privatização de serviços, limitação de despesas, etc.) é o do Reino Unido do período dos governos dirigidos por Margaret Thatcher (Stoker, 1991: 238).

Por seu turno, outros defendem a necessidade de renovação de um Estado-Providência (solidário e keynesiano), contando precisamente com os governos locais enquanto estruturas particularmente vocacionadas para prosseguirem as políticas orientadas para a 'reprodução' social (ou, se

<sup>4</sup> O caso português é visto por Goldsmith, mas também por Hesse e Sharpe (1991: 606 e segs.) como similar ao da França, Espanha, Bélgica e Itália (e em parte a Grécia), com municípios caracterizados por um estatuto político que lhes confere autonomia elevada, mas que não coincide com o seu estatuto legal, isto é, desempenham funções limitadas (Goldsmith, 1995: 247).

preferirmos, para o consumo), deixando a organização da produção a cargo do governo central. Esta corrente, a «tese do Estado dual», teve bastante divulgação nos anos 80, sobretudo através dos trabalhos de Peter Saunders (Stoker, 1991: 245-246).<sup>5</sup>

Por último, podemos ainda pensar esta figura do poder do Estado enquanto um poder que está sujeito a diversas 'patologias' (Russ, 1994: 113-143). Ao referirmo-nos às tiranias, ao despotismo ou à 'violência totalitária', ou mais particularmente à corrupção dos dirigentes, podemos mais uma vez fazê-lo tendo em mente uma figura ideal do Estado isento destas patologias, dirigindo os nossos esforços, tal como alguns autores têm feito, para a erradicação destas patologias. Todavia, tal como nos explica Marc Abélès, a propósito de uma pesquisa sobre o clientelismo conduzida por G. Lenclud na Córsega,

Tentar tomar em consideração o exercício do poder e o seu enraizamento num complexo onde se misturam inextricavelmente sociedade e cultura, eis o que pode ajudar-nos a compreender melhor o político, já não como uma esfera separada, mas como a cristalização de actividades modeladas por uma cultura que codifica à sua maneira os comportamentos dos homens (Abélès, 1990: 99).

A lógica da argumentação de Abélès aponta precisamente para a necessidade que temos de relacionar os vários resultados de um qualquer trabalho com o campo mais vasto em que eles se enquadram, como será o caso de eventuais pesquisas que digam respeito às patologias do poder. Sob esta perspectiva mais holística e relacional, aquilo que para alguns é um mau exemplo do exercício do poder, torna-se um fenómeno mais complexo, provavelmente disseminado por todo o tecido social e por isso mesmo mais difícil de erradicar, por muito louvável que seja esse objectivo. Estas considerações sugerem igualmente que devemos também passar para além da fronteira do poder do Estado, chegando à noção, fulcral para a Sociologia, de uma sociedade dividida, estratificada.

### 3. O poder das elites e dos grupos

Neste ponto, partimos da ideia de que o poder político não orbita unicamente em torno do Estado, pois os Estados coexistem com outras organizações, com outras estruturas igualmente relevantes do ponto de vista da sua capacidade de determinar as trajectórias globais das sociedades. Por isso, é frequente ouvirmos falar de 'contrapoderes' ou mesmo da 'instrumentalização' do Estado por parte de diversos agentes.

Ao entrarmos no terreno enquadrado pelo poder local, rapidamente nos deparamos com um complexo relacionamento entre o poder autárquico e uma rede de poderes difusos, que como nos indica Teixeira Fernandes, "posicionam-se diferentemente perante o poder autárquico e, de acordo com os atributos que lhes são próprios, podem disputar com ele a capacidade de decisão" (Fernandes, 1997: 125). A nossa interpretação da forma como se configuram estes poderes vai no sentido de distinguir entre, de um lado, os poderes difusos mais 'organizados', como será o caso de diversos grupos locais e mesmo de algumas elites e, por outro lado, um poder difuso mais próximo do quotidiano social, das relações que envolvem estratégias mais ou menos conscientes de apropriação e utilização desse poder, que não é o poder político ou económico reconhecido pelo senso comum, mas mais um poder de 'classificar', 'ver' e 'fazer ver' o mundo, como diria Pierre Bourdieu (e.g., 1989: 108-123).

---

<sup>5</sup> Na verdade, a tese de Saunders pretende ser mais do que um funcionalismo normativista, pois ele procura justificá-la historicamente. Ver P. Saunders, *Social Theory and the Urban Question* (2ª edição), Londres, Hutchinson, 1988.

Interessa pois saber como se articulam estes poderes. Tal como nos sugere a argumentação de Russ (1994: 145-174), podemos questionar ‘quem detém o poder’ de diferentes formas, apelando a figuras como a da elite, do grupo de pressão ou mesmo de um labirinto de poderes. Temos então lançada uma das questões mais comuns dos estudos sobre o poder local: quem governa?

‘*Who governs?*’ é precisamente o título de um estudo que o norte-americano Robert Dahl desenvolveu na cidade de New Haven, em parte como resposta a um trabalho anterior da autoria de Floyd Hunter, este tendo por terreno a cidade de Atlanta<sup>6</sup>. O estudo de Hunter constitui, nas palavras de Alan Harding, ‘a primeira tentativa de aplicar rigorosamente a teoria das elites nos estudos urbanos’ (1995: 38). Para se entender a lógica da polémica que dividiu os primeiros defensores do elitismo e do pluralismo, é interessante notar que quer o trabalho de F. Hunter quer o de R. Dahl foram inicialmente atacados pela sua suposta debilidade metodológica.

Hunter desenvolveu aquilo que mais tarde passou a ser conhecido como análise reputacional<sup>7</sup>, concluindo que quem detinha as ‘rédeas do poder’ eram quase exclusivamente os grandes homens de negócios de Atlanta, embora operassem mais na sombra. Nas palavras de Hunter, “as instituições e as associações formais desempenham [...] um papel vital na execução de determinada política [...] mas a formulação dessa política tem muitas vezes lugar fora desses grupos formais. Dentro dos grupos que formam as políticas os interesses económicos são dominantes” (citado por Harding, 1995: 39).

O trabalho de Robert Dahl assenta numa metodologia mais eclética, com o objectivo de “examinar decisões para ver que processos de influência estão presentes”, bem como de “identificar os participantes na formulação das políticas e descrever o que eles faziam” (Dahl, citado por Judge, 1995: 17). Para tal, seleccionou três áreas temáticas que teriam grande importância (a reestruturação da cidade, a educação pública e as nomeações para diversos cargos), o que desde cedo suscitou dúvidas quanto aos critérios desta escolha.<sup>8</sup>

As principais conclusões de Dahl contradizem em grande parte as de Hunter: New Haven transitou, nos últimos dois séculos, de uma oligarquia para um pluralismo; em vez de uma elite Dahl encontra um ‘estrato’ de indivíduos muito mais envolvidos em questões políticas, como aliás sucede em qualquer sistema político. Analisando as três áreas-chave de decisões, verificou que embora apenas poucas pessoas tivessem uma influência directa, a maior parte dos cidadãos possuía um ‘grau moderado de influência indirecta’, na medida em que os líderes eleitos, ao tomarem as decisões, tinham em mente as preferências dos eleitores. Além disso, o estrato politicamente activo não aparecia unitário. Diferentes indivíduos intervinham nas diferentes áreas de decisão. Assim, o sistema político de New Haven era um sistema de ‘desigualdades dispersas’ (Judge, 1995: 19-20), uma das características da ‘poliarquia’.

No seguimento do trabalho de R. Dahl, empreenderam-se novas pesquisas que vieram inclusivamente a pôr em causa o pluralismo *moderado* de New Haven. Assumindo que a partir dos anos 60 a tensão social urbana e o envolvimento dos

<sup>6</sup> Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and power in an American city*; New Haven, Yale University Press, 1961. Floyd Hunter, *Community Power Structure: a study of decision makers*; Chapel Hill, Univ. of North Carolina Press, 1953.

<sup>7</sup> Após elaborar uma extensa lista de indivíduos que presumivelmente teriam algumas ligações ao poder (divididos em quatro áreas de influência), formou um painel de 14 ‘juizes’ que encarregou de classificar esses indivíduos, obtendo assim uma selecção das 40 pessoas mais *poderosas*, que em seguida entrevistou no sentido de apurar a forma como a sua influência se exercia.

<sup>8</sup> O trabalho no terreno desenvolveu-se em várias frentes: pesquisa histórica; entrevistas (mais do que uma) a 46 participantes activos nas três áreas-chave de decisão; questionários a 1063 membros de grupos ou partidos (seguidos de 286 entrevistas pós-questionário); estudo detalhado de estatísticas de recenseamento e de votações e ainda o auxílio de um colaborador que durante um ano foi observando o que se passava em dois locais estratégicos da sede do governo local.

cidadãos no debate político aumentaram, autores como Douglas Yates, John Clayton Thomas e Hank Savitch dizem-nos que actualmente a capacidade de decidir e controlar os destinos das cidades está fragmentada, ao ponto de estas se tornarem ‘ingovernáveis’<sup>9</sup>. Neste ponto, alguns podem pensar que em vez de perguntarmos, como fizemos atrás, ‘quem governa?’, devíamos perguntar ‘será que alguém governa?’.

Certamente que as grandes cidades se tornam um desafio crescente para os cientistas sociais, mas ao constatarmos o seu crescimento, podemos adoptar uma perspectiva quase inversa da do hiperpluralismo. Na linha da corrente elitista, a «tese da máquina de crescimento», formulada por Harvey Molotch em 1976 e desenvolvida por este autor e por John Logan nos anos posteriores<sup>10</sup>, aparece como uma espécie de exercício de economia política a nível local que tenta explicar não apenas de que forma as decisões a nível local podem ser influenciadas por determinadas elites, mas também como se processa o próprio desenvolvimento da cidade.

Estes autores começam por distinguir, no contexto local, as pessoas que estão principalmente interessadas em ‘maximizar o valor dos seus bens’ (sobretudo terrenos). Estes ‘proprietários’ (‘rentiers’ no original), constituem o que Logan e Molotch chamam de ‘capital paroquial’ e contrastam por exemplo com outros proprietários que retiram os seus benefícios do uso corrente dos seus bens. Não podendo deslocar-se, o ‘capital paroquial’ vai procurar atrair o chamado ‘capital metropolitano’, isto é, o investimento externo. Configura-se deste modo uma estratégia de crescimento, que vai contar com vários aliados: empresas financeiras, de construção civil, meios de comunicação ou outros agentes com ligações ao local.

Uma das razões pelas quais Molotch e Logan sustentam a ideia de uma ‘máquina de crescimento’ tem a ver com a procura de legitimidade para os ganhos obtidos pelos participantes nesta estratégia concertada, pois afirma-se que o verdadeiro interesse que se defende é o próprio crescimento económico, supostamente benéfico para toda a comunidade (Harding, 1995: 41-42).

Por último, não podemos deixar de focar o contributo de Clarence Stone, a «teoria dos regimes». De acordo com Stone, um regime pode ser definido como “um grupo informal, mas relativamente estável, que tem acesso a recursos institucionais que lhe permitem ter um papel sustentado na formulação das decisões governativas”<sup>11</sup>. Ao sublinhar a base informal de um regime, Stone procura afastar a ideia de que o poder local seria sempre centrado numa cadeia de comando e controlo tendo no seu topo o presidente eleito. Sendo por conseguinte sensível a muitos argumentos das teses pluralistas, a ideia de um regime não dispensa todavia aquele ‘acesso a recursos institucionais’, que normalmente passa pela ocupação, por parte dos membros do regime, de cargos de destaque na comunidade local.

Assim, esta teoria sugere-nos que o contexto político local é muito marcado pela necessidade de desenvolver e defender um ‘regime’, isto é, uma rede de relacionamentos basicamente informais que agrega vários tipos de pessoas (ligadas aos negócios, ao governo local ou a outras actividades). Em certo sentido, a questão de saber ‘quem governa’ desloca-se para a procura de ‘quem tem capacidade para fazer coisas’. Um regime mantém-se na medida em que consegue mais do que gerir os assuntos de rotina, na medida em que se propõe

<sup>9</sup> D. Yates, *The Ungovernable City: the politics of urban problems and policy making*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 1977; H. V. Savitch e J. C. Thomas (eds.), *Big City Politics in Transition*, Newbury Park (Califórnia), Sage, 1991.

<sup>10</sup> H. Molotch, “The city as growth machine”, in *American Journal of Sociology*, 82 (2), 1976 (pp. 309-355); J. Logan e H. Molotch, *Urban Fortunes: the political economy of place*, Berkeley, University of California Press, 1987. Ver outras referências em Harding (1995: 52).

<sup>11</sup> Itálico original. In C. Stone, *Regime Politics: governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989, pág. 4 (citado em Stoker, 1995: 58-59).

realizar objectivos dificilmente alcançáveis (Stoker, 1995: 59). Podemos então dizer que aqui estará implícita uma determinada concepção do poder que Clarence Stone se esforçou por clarificar e aplicar. Como vimos, o poder que Stone refere é um poder *positivo*, que cria, que tem capacidade de agir. Paralelamente, a nível local não existe um poder que é obtido por via eleitoral, mas antes um poder que se cria através da cooperação de diferentes actores, um poder participado, embora de forma desigual.

Fazendo a ponte para o capítulo seguinte, parece-nos que a proposta de Clarence Stone distingue-se de outras muito pelo facto de partir de um problema que nem sempre é devidamente pensado: ao optar pela análise do poder colocando-o em diferentes níveis, Stone acaba por apresentar-nos uma concepção sistémica relativamente elaborada. Isto porque a ideia de um regime relativamente autónomo na sua procura de estabilidade é sobretudo um olhar atento às regularidades cada vez mais visíveis nas cidades de todo o mundo. Contudo, outros autores têm-se mostrado mais sensíveis aos fenómenos que escapam a essas regularidades. Neste ponto, as correntes pluralistas apresentam maiores potencialidades, mas os maiores desafios têm sido lançados por autores que mostram os poderes na sua diversidade, na sua mobilidade, ou, se preferirmos, na sua dimensão quotidiana por vezes violenta, mas de uma violência suave.

#### 4. O ‘micropoder’

Esta terceira diferenciação-chave da figura do poder será possivelmente a que se apresenta com um carácter mais ‘construído’ do ponto de vista teórico. Isto porque tanto o poder do Estado como o poder dos grupos sociais serão mais imediatamente perceptíveis na medida em que constituem domínios políticos mais institucionalizados. Por outro lado, podemos dizer que esta rede difusa de ‘micropoderes’ ou de ‘micro-estratégias do poder’ penetra igualmente o espaço dos domínios mais ‘formais’ do poder, não se cingindo à sua capacidade de criação e de manutenção desses domínios. Deste modo, falar de micro-estratégias do poder significa não apenas abrir mais a nossa perspectiva a um certo conhecimento do quotidiano, a uma ‘hermenêutica do vivido’ (Ansart, 1990: 319), mas igualmente afirmar a existência de uma tensão e de uma permanente fluidez ínsitas no fenómeno político. Aquilo que melhor pode caracterizar esta perspectiva é a sua aproximação à ideia de que o domínio político é construído através de um discurso, de uma rede de relações e de significados que circulam na sociedade, gerando desígnios comuns, solidariedades e exclusões diversas.

Na nossa opinião, este contexto político das micro-estratégias estará mais rigorosamente situado se excluirmos dele as relações e significados que emergem imediatamente da esfera das funções ou das obrigações dos agentes envolvidos nos domínios mais formais e institucionalizados do poder. Mas também não devemos incluir nestas micro-estratégias todo o domínio mais vasto da ‘pragmática’ do discurso: embora o fenómeno político e o seu próprio significado se encontrem disseminados por todo o tecido social, para se poder trabalhar neste campo devemos limitar o nosso horizonte àquele discurso quotidiano que remete mais directamente para as “clivagens que atravessam a sociedade global” ou para o “domínio das relações de mando-obediência no âmbito da totalidade da sociedade” (Teixeira Fernandes, 1988: 60-61), isto é, o que remete para aquilo que o poder terá efectivamente de político.

Todavia, esta não é uma questão pacífica. Para darmos um exemplo, torna-se complicado situar neste campo micro-estratégico aquela influência que agentes como os meios de comunicação ou algumas elites intelectuais detêm, na medida em que tendem a flutuar entre diversos âmbitos de influência e entre períodos de maior ou menor preocupação com as questões políticas. Mas ainda

mais complicado torna-se fazer o tal recorte do exercício ‘quotidiano’ do poder político se adoptarmos uma posição similar à que Michel Foucault nos sugere. Como sabemos, este autor terá sido o que mais se esforçou por mostrar a importância crucial deste ‘micropoder’ que atravessa as sociedades. Numa conhecida passagem do seu livro *Surveiller et Punir* escreve:

É necessário deixar de descrever os efeitos do poder sempre em termos negativos: ele ‘exclui’, ele ‘reprime’, ele ‘recalca’, ele ‘censura’, ele ‘abstrai’, ele ‘mascara’, ele ‘esconde’. De facto, o poder produz: ele produz realidade; ele produz domínios de objectos e rituais de verdade. O indivíduo e o conhecimento que dele podemos retirar relevam desta produção<sup>12</sup>.

Nesta perspectiva, o poder é encarado mais na sua imanência, mais como uma constelação de relações de força que se articulam em inúmeras redes que estruturam as actividades dos homens na sociedade. Assim, estruturas como a família, a escola, a caserna, a fábrica, a prisão, abrem-se a esta possibilidade de estudo que Foucault designou de genealógico. Em muitas ocasiões Foucault foi questionado sobre esta sua concepção do poder. De forma mais ou menos sistemática procurou demarcar o seu conceito de outros que lhe estariam próximos: lei, dominação, servidão voluntária, violência, repressão, comunicação, livre-arbítrio. Contudo, Foucault reconhece um interessante paralelismo entre o conceito de poder e o de governo, pelo menos na acepção que este último conceito teria no século XVI: “não se referia somente às estruturas políticas e à gestão dos Estados, mas designava a maneira de dirigir a conduta de indivíduos ou de grupos... [recobrando] modos de acção mais ou menos reflectidos e calculados, mas todos destinados a agir sobre as possibilidades de acção de outros indivíduos”<sup>13</sup>.

Se bem que Foucault tenha estendido a sua analítica do poder ao governo do próprio indivíduo, à nossa constituição enquanto sujeitos auto-disciplinados, este nível mais ‘microfísico’ do poder já se encontra algo afastado da nossa preocupação com o que chamamos de micro-estratégias do poder. Estas estão igualmente patentes se retivermos o carácter positivo e relacional do poder, o que outros autores têm igualmente reconhecido, nomeadamente ao procurarem alternativas às concepções sistémicas e funcionalistas do poder e das organizações. Cada vez mais se tem debatido a efectividade de uma transição para sociedades e saberes pós-modernos, surgindo a ideia de um poder disperso como um dos temas fundamentais.<sup>14</sup>

Não sendo propriamente um exemplo de uma epistemologia pós-moderna, o facto é que a perspectiva de Michel Crozier contém alguns dos ingredientes do debate em torno desta transição para uma nova era. O campo teórico-empírico que Crozier percorreu é substancialmente diverso do de Foucault. O sociólogo teria tido certamente algumas dificuldades em entender-se com o filósofo-arqueólogo. Quando Crozier avança de forma decidida para uma ‘abordagem funcionalista e estratégica’ das organizações (Ansart, 1990: 63-76), antecipa Foucault numa concepção relacional do poder, que todavia não se prolonga à ideia de uma sujeição dos homens.<sup>15</sup>

No seu primeiro trabalho que o popularizou no meio da sociologia, *Le Phénomène Bureaucratique* (1963), Crozier tem a intuição de que “uma

<sup>12</sup> In *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, pág. 227. Citado em Évrard (1995: 77-78).

<sup>13</sup> M. Foucault, “Questions et réponses”, in Hubert Dreyfus e Paul Rabinow, *Michel Foucault. Un parcours philosophique*, Paris, Gallimard, 1984, pág. 314. Citado em Russ (1994: 194).

<sup>14</sup> No contexto anglo-saxónico, por vezes tido como pobre nesta problematização, têm surgido contributos muito válidos. Ver, entre muitos outros, o livro organizado por J. Hassard e M. Parker (1993) e o trabalho de N. Rengger (1995).

<sup>15</sup> As comparações que Jacqueline Russ faz entre Foucault e Crozier resultam por isso um pouco forçadas. Ver Russ (1994: 204-205).



organização não é apenas feita dos direitos e deveres de uma bela máquina burocrática [...]. Ela é um conjunto complexo de jogos entrecruzados e interdependentes através dos quais os indivíduos [...] procuram maximizar os seus ganhos” (citado em Russ, 1994: 205). Crozier vai concluir que a organização burocratiza-se na medida em que a sua impessoalidade e centralização geram um conjunto de círculos viciosos. Mais tarde vai refinar a sua concepção estratégica, ao escrever juntamente com Erhard Friedberg *L'Acteur et le Système* (1977). Aqui, aparece uma noção de poder mais trabalhada:

[O poder] é uma *relação* que, enquanto mediação específica e autónoma dos objectivos divergentes dos actores, está sempre ligada a uma estrutura de jogo: esta estrutura com efeito define a pertinência das fontes de incertezas ‘naturais’ e ‘artificiais’ que aqueles podem controlar. Precisamos pois de nos desembaraçar dessa concepção puramente negativa e repressiva do poder [...] O poder constitui um mecanismo quotidiano da nossa existência social (citado em Russ, 1994: 207).

A abordagem de Crozier reveste-se igualmente de importância devido às já variadas aplicações que dela foram feitas no campo do poder local. Um pequeno exemplo: Crozier e Jean-Claude Thoenig, em 1976, na sequência de uma pesquisa conduzida em três ‘Departamentos’ franceses (comparáveis aos Distritos portugueses), notaram uma grande separação entre os eleitos locais e o resto do aparelho administrativo de que o Estado dispõe nesses Departamentos. No entanto, gera-se uma interdependência e uma espécie de cumplicidade entre os dois grupos, cujo relacionamento não se identifica directamente com as normas previstas nas leis, sendo mesmo bastante confuso<sup>16</sup>. Recuperando a nossa concepção de micro-estratégias do poder, pode então ver-se aqui um dos casos em que representantes de instituições estatais deixam de fazer ou de dizer aquilo que as suas funções fariam prever para passarem a ser intérpretes de estratégias que em muitos casos se tornam dificilmente detectáveis, e por isso podem ser vistas como confusas à luz dos instrumentos da política governamental.

Um último exemplo pode ser aqui um precioso auxílio para se fazer igualmente a passagem para a problemática da construção identitária que a seguir queremos explorar. Um dos casos mais noticiados em Portugal nos últimos anos, envolvendo o poder local, foi o da ‘restauração’ do concelho de Vizela. Num estudo recentemente publicado, Filomena Silvano aborda este problema integrando-o no contexto mais vasto das representações do espaço (Silvano, 1997). Este conhecido caso, do ponto de vista institucional, põe em confronto sobretudo uma autarquia municipal (Guimarães) e um grupo ‘separatista’ organizado (o Movimento de Restauração do Concelho de Vizela).

Ora o que ressalta sobretudo das palavras dos vizelenses que Silvano reproduz é a existência de todo um conjunto confuso de micro-estratégias políticas, onde desde referências a monumentos megalíticos até justificações biologistas da luta dos vizelenses (“está no corpo das pessoas”), tudo parece servir para se alcançar um objectivo bem definido. Diga-se de resto que, do ponto da racionalidade dos argumentos que são confrontados neste estudo, nem os vizelenses nem os vimaranenses entrevistados primam pela clareza das afirmações que fazem<sup>17</sup>. O caso de Guimarães é também interessante em si porque parece ser generalizada uma estratégia de afirmação do concelho reivindicando um estatuto de ‘berço da nacionalidade’. Se pensarmos nos vários argumentos utilizados quando se trata de, como se diz na gíria das campanhas

<sup>16</sup> M. Crozier e J.-C. Thoenig, “L’importance du système politico-administratif territorial”. Referido em Ansart (1990: 143).

<sup>17</sup> Em jeito de nota pessoal, parece-nos que a criação do concelho de Vizela só trará benefícios significativos para os vizelenses na medida em que venha a haver efectivamente maior investimento no novo concelho, o que não está ‘a priori’ garantido, pois boa parte das receitas de uma Câmara Municipal é sempre usada para financiar despesas correntes.

eleitorais, ‘colocar o concelho no mapa’, é caso para dizer que o lugar de Guimarães no mapa está garantido pelo menos enquanto Portugal existir.

## 5. A construção das identidades

O problema que queremos agora explorar pode ser visto como o da construção diferenciada das identidades no contexto do poder local. Aquilo que sugerimos é que em cada uma das diferenciações-chave da figura do poder estará implícita uma certa representação da identidade. Esta figura da identidade será pois desdobrada em três categorias que podemos estabelecer paralelamente a partir da figura do poder: ‘identidade do Estado’ (veiculada pelo Estado), ‘identidade de grupo’ e ‘identidade micro-estratégica’. Todavia, como veremos, aqui há fronteiras mais difíceis de definir.

Esta primeira aproximação já pode ser útil se quisermos perceber a ambiguidade do conceito de identidade local. Assim, a referência a uma identidade local, para além de remeter para um espaço geográfico limitado, envolve uma partilha de modos de vida ou de estilos de vida comuns e ainda um contexto de relações sociais que, embora diferenciando cada indivíduo, imprime um quadro comum de atitudes e de valores. Tratando-se sempre de um objecto plural, esta identidade não está todavia a salvo de uma interpretação da cariz ‘essencialista’, de uma invocação mais ou menos consciente de um fundamento, de uma comunidade original que se perdeu ou pode perder e que importa recuperar ou preservar. Nas palavras de Moisés Martins, “se pensássemos a identidade em termos de natureza e de destino seríamos remetidos para um inexplicável «resíduo» [...] *simbolismo* e *função simbólica* não passariam de uma obscura maneira de dizer a cultura, as raízes, a memória colectiva, pois não disfarçavam o apelo gratuito ao irracional e ao indizível” (1996: 18). O totalitarismo e a xenofobia que têm grassado em importantes partes do nosso mundo contemporâneo não deixam de exemplificar tristemente todas as potencialidades deste apelo a uma origem perdida que, está bom de ver para os que nela crêem, não pode ser complexa nem radicalmente conflitual (sobre isto ver, e.g., Faye, 1998).

Na nossa perspectiva, será pois o modo como se enunciam e se mobilizam as identidades, esta dimensão mais discursiva, a que melhor se adapta a uma reflexão que envolva igualmente o contexto do poder local. Isto porque também assumimos que ao darmos conta das formas como as identidades são ‘pensadas’ e ‘ditas’ estamos a mostrar que existe um trabalho de permanente construção das identidades, trabalho que no contexto local vai ter contornos políticos específicos, alguns dos quais tentamos a seguir determinar.

### 5.1. A identidade ‘dita’ pelo Estado

Certamente que se existem identidades locais, tal não deriva unicamente da existência de instituições políticas locais. No entanto, a relação entre estes dois universos, o político e o identitário, aparece como uma das características estruturantes dos discursos ‘locais’. Por um lado, a autarquia tem na sua adesão ao ‘espírito do lugar’ uma das suas fontes de legitimidade: deste modo, afirma reiteradamente uma defesa intransigente dos valores locais, dos interesses das populações que representa (este é aliás o princípio constitucional). De resto, o eleito local que não seja claramente identificado com a população que representa ou quer representar (nomeadamente por ser natural ou residir há muito tempo no concelho), terá certamente dificuldades acrescidas para fazer valer os seus argumentos.

Por outro lado, a autarquia não se limita a representar a população: em certo sentido, confere identidade a essa comunidade. Ao dirigir-se ao ‘bracarense’, ao ‘limiano’, às ‘gentes laboriosas’ do concelho, à ‘hospitalidade’ das

peçoas, a autarquia elabora um discurso que apela a uma unidade, que de certa forma constrói essa unidade e que a torna distinta das outras unidades que lhe são exteriores (ainda que quando se trate de exaltar as qualidades da população, possamos pensar que os vizinhos não terão essas qualidades, isto é não são 'trabalhadores' ou 'hospitaleiros'). Deste modo, torna-se invisível a existência de clivagens sociais, sendo a conflitualidade normalmente transportada para uma luta pela defesa da comunidade, tendo por adversários entidades mais ou menos difusas (a burocracia, a insuficiência de recursos, certos grupos de interesse normalmente colocados na 'oposição', entre outros).

Esta 'evacuação' da conflitualidade interna pode ser vista como uma das respostas ao problema da "diluição da identidade", sendo própria de estratégias de defesa tanto de valores e tradições como de projectos de desenvolvimento (Fernandes, 1997: 108-9). Portanto, a identidade 'dita' pelo Estado dá expressão a uma comunidade, mas uma expressão unitária, uma expressão enquadrada numa identidade social, no sentido em estas identidades são "englobantes, abarcando a totalidade da comunidade, na sua cultura e nos seus projectos" (Fernandes, 1997: 106-7).

## **5.2. A identidade 'dita' pelos grupos sociais**

Quando nos referimos à identidade construída pelo Estado como tendo cariz sobretudo unitário, fazêmo-lo tendo em mente o carácter mais fragmentário da identidade construída no contexto de diversos grupos sociais. Este domínio aparece-nos pois como mais diversificado. Não se trata tanto de identidades sociais mas talvez mais de identidades colectivas, na medida em que apenas se deixam captar mediante categorias que remetem para um discurso de distinção face a categorias que lhe estão socialmente próximas. Este será o caso, por exemplo, de algumas clivagens entre elites associadas a partidos políticos adversários, onde normalmente se procura valorizar o que separa esses grupos e não o que os poderia unir.

Se recuperarmos alguma da ilustração das propostas feitas por Logan e Molotch (as máquinas de crescimento), ou por Stone (os regimes), vemos que o facto de certos grupos sociais estarem mais ligados aos centros de decisão política local vai influenciar a própria identidade desses grupos, pois no caso de um regime durável acaba por haver uma certa indistinção entre o discurso do governo local e o dos grupos que lhe estão mais próximos (por exemplo, alguns empresários locais), nomeadamente ao sustentarem o objectivo comum do crescimento económico.<sup>18</sup>

Do lado dos discursos mais distantes dos centros de decisão do poder local, é frequente a sua construção no seio de certos grupos que se concentram na denúncia do que lhes desagrada na actuação dos governos locais. Imagens como as da corrupção, da incompetência, do desordenamento territorial, da ausência de planeamento, tendem a constituir um quadro crítico que possibilita uma outra forma de controlo e de partilha do poder local. Neste caso, a contradição entre a imagem harmoniosa devolvida pelo discurso unitário do Estado e a imagem fragmentária veiculada por estes grupos sociais (por exemplo, uma elite de agentes culturais) torna-se particularmente polémica, contribuindo para a tal ambiguidade do conceito de identidade local. Restam ainda outros grupos sociais que, não situando a sua esfera de influência tanto ao nível do poder local, podem contudo ter um papel relevante na construção identitária que serve de base à identidade social mais alargada. Pode ser, por exemplo, o caso

---

<sup>18</sup> No caso do estudo de Stone citado *supra*, parece que a cidade de Atlanta tem-se mantido com um regime que sempre procurou cooperar com grupos poderosos como os que representam grandes empresas como a Coca-Cola Company, mas também como os que representam a comunidade negra maioritária na cidade.

da influência de grupos ligados à Igreja, normalmente associados a um discurso conservador.

### **5.3. A identidade 'dita' no quotidiano**

Por fim, cabe ainda uma breve referência a este universo identitário mais próximo do quotidiano dos indivíduos. A característica mais relevante desta terceira categoria por nós estabelecida é o facto de tratar-se da instância que está na base da própria construção identitária. Trata-se, pois, de um discurso 'de fundo' que trabalha as identidades de grupo e a identidade social no seu quotidiano. Por isso, a sua fronteira é pouco nítida. Só se pode entender a existência de um discurso de identidade (seja unitária ou de um grupo social) se tivermos em mente que esse discurso circula e vai-se configurando constantemente.

Na nossa perspectiva, será aqui que um conceito como o de classe social ou de estrato social ganha mais relevância. Sendo marcante para a distinção das identidades, a pertença a uma dada classe ou estrato é pertinente não tanto como algo que se possui ou como marca distintiva de um grupo social, mas mais como algo que é permanentemente activado no discurso e nas práticas sociais dos indivíduos. Assim, faz igualmente sentido falar de micro-estratégias da identidade. No entanto, interessa perceber igualmente em que medida a identidade que nós vamos dialogicamente construindo tem uma dimensão política.

Para além de um argumento lógico que se prende com a existência de um efeito de poder inerente a qualquer relação social, e por inerência a qualquer construção identitária, parece ser em contextos como o do poder local que melhor se pode detectar a presença diferenciada de estratégias políticas mais ou menos dirigidas a uma construção de identidades. Recorrendo mais uma vez ao exemplo do estudo conduzido por Filomena Silvano, um território em risco de fragmentação como é o caso de Guimarães exige uma afirmação da sua unidade: "Guimarães é assim [...] a zona que todos os vimaranenses querem, e que todos os vimaranenses amam, pois é o coração da nossa comunidade" (1997: 52). Já a contestação vizelense tem argumentos diferentes: "Estamos desligados dos outros por natureza. É por isso que a nossa aspiração tem justificação" (idem: 82). Não é difícil perceber nesta argumentação todo um trabalho quotidiano de afirmação de uma unidade territorial e social, que no caso de Vizela entra em rota de colisão com a projecção identitária que o representante de Guimarães veicula.

Para concluir esta breve exploração pelos domínios das figuras do poder e da identidade, resta-nos esperar que tenhamos pelo menos conseguido salientar alguns dos aspectos de uma possível problematização alternativa e independente tanto do poder local como das identidades. Se for esse o caso, as possíveis lacunas que não pudemos evitar poderão ser perdoadas.

### **Bibliografia citada**

- ABÉLÈS, Marc, *Anthropologie de L'État*, Paris, Armand Colin, 1990.
- ANSART, Pierre, *Les Sociologies Contemporaines*, Paris, Seuil, 1990.
- ASHFORD, Douglas E., *British Dogmatism and French Pragmatism — central-local policymaking in the Welfare State*, Londres, G. Allen & Unwin, 1982.
- BOURDIEU, Pierre, *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel, 1989.
- CORDEIRO, Edmundo, *A Figura do Trabalhador - dissertação sobre Der Arbeiter de Ernst Jünger*, Dissertação de Mestrado - não publicada, Lisboa, Universidade Nova (Faculdade de Ciências Sociais e Humanas), 1994.

- COSTA, Manuel S.; FELIZES, Joel e NEVES, José P., *Poder Local e Integração Europeia - o caso dos municípios do Minho*, Braga, Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, 1999.
- ÉVRARD, Franck, *Michel Foucault et l'histoire du sujet en Occident*, Paris, Bertrand-Lacoste, 1995.
- FERNANDES, António Teixeira, *Os Fenómenos Políticos - sociologia do poder*, Porto, Afrontamento, 1988.
- FERNANDES, António Teixeira, *Poder Autárquico e Poder Regional*, Porto, Brasília Editora, 1997.
- FAYE, Jean-Pierre, *O Século das Ideologias* (1996), Lisboa, Instituto Piaget, 1998.
- GIDDENS, Anthony, *Modernidade e Identidade Pessoal* (1991), Oeiras, Celta Editora, 1994.
- GOLDSMITH, Michael, "Autonomy and city limits" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995 (pp. 228-252).
- HASSARD, John e PARKER, Martin (eds.), *Postmodernism and Organizations*, Londres, Sage, 1993.
- HARDING, Alan, "Elite theory and growth machines" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995 (pp. 35-53).
- HESSE, Joachim J. e SHARPE, Laurence J.: "Local government in international perspective: some comparative observations" in J. J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1991 (pp. 603-621).
- JOAS, Hans, "Symbolic interactionism" in Anthony Giddens e Jonathan Turner (orgs.), *Social Theory Today* (1987), Cambridge, Polity Press, 1988 (pp. 82-115).
- JONES, Bryan D., "Bureaucrats and urban politics: who controls? Who benefits?" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995 (pp. 72-95).
- JUDGE, David, "Pluralism" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995 (pp. 13-34).
- KEATING, Michael, "Size, efficiency and democracy: consolidation, fragmentation and public choice" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995 (pp. 117-134).
- MARTINS, Moisés de Lemos, *Para uma Inversa Navegação - o discurso da identidade*, Porto, Afrontamento, 1996.
- PICKVANCE, Cristopher, "Marxist theories of urban politics" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995 (pp. 253-275).
- RENGGER, Nicholas J., *Political Theory, Modernity and Postmodernity*, Oxford, Blackwell, 1995.
- RUSS, Jacqueline, *Les Théories du Pouvoir*, Paris, Librairie Générale Française (Le livre de poche), 1994.
- SILVANO, Filomena, *Territórios da Identidade - representações do espaço em Guimarães, Vizela e Santa Eulália*, Oeiras, Celta, 1997.
- STOKER, Gerry, *The Politics of Local Government* (1988), Londres, Macmillan, 1991 (2ª edição).
- STOKER, Gerry, "Regime theory and urban politics" in David Judge *et al.* (eds.), *Theories of Urban Politics*, Londres, Sage, 1995 (pp. 54-71).