

FERNANDO RUIVO

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

Um Estado Labiríntico: A Propósito das Relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal

189

Devido, entre outras razões, às características da cultura política portuguesa e a deficientes transferências do FEF, as relações entre Poder Local e Poder Central ultrapassam em muito o quadro jurídico-financeiro formal que é suposto presidir-lhes, envolvendo-se num sistema de práticas informais com base em contactos e relações

de ordem pessoal. Devido a esta actividade de mediação por parte dos autarcas, entre outros motivos, o Estado português será um Estado Labiríntico, um conjunto multifacetado onde confluem vozes e linguagens, enleios e enredos, onde algumas portas se abrem e outras se fecham na imensidão dos seus corredores.

HOJE em dia, o ritmo da mudança e transformação social tem vindo a acelerar-se de forma simultaneamente incalculável e incontrolável. Longe vão os tempos em que as sociedades e os Estados podiam arrogar-se a prerrogativa de afirmarem manter um controle soberano sobre a introdução e difusão de elementos susceptíveis de provocar mudança, se é que alguma vez tal prerrogativa assumiu outra forma que não a meramente discursiva.

Em resultado de tais mudanças, uma boa parte das populações nacionais encontra-se submetida a formas de intercâmbio mundial que tendem a unificar determinados padrões de consumo e a promover a incidência de fluxos financeiros transnacionais com impacto na conformação de desenvolvimentos ou de estagnações, de níveis de emprego ou de desemprego, bem como em diferentes configurações de modos de vida.

Esta situação de *vasos comunicantes* é consequência de um movimento de desterritorialização em que os tradicionais centros situados à escala do Estado-Nação parecem ter vindo a sofrer um processo de debilitação,

*Labirinto, babilónia;
balbúrdia; caos;
complicação;
confusão; crivo;
dédalo;
emaranhamento;
enleio; enredo;
intriga; multiplicidade.*

*Dans l'Etat, personne
n'est là pour l'argent
ni pour aucune sorte
de propriété*

Pierre Legendre

vendo parte das suas funções transferidas para outros centros, cuja localização se move, não sendo, por isso, precisa. Este desenvolvimento foi acompanhado, ou, se quisermos, em alguns casos precedido por formas de análise que privilegiaram a dimensão internacional e mundial dos fenómenos, constituindo num certo sentido um desafio à manutenção do paradigma estatal e nacional como centro da análise.

Assim, e para aquilo que nos propomos tratar — a expressão política local — são abundantes os aspectos que lhe dizem respeito cuja compreensão se tornará mais cabal quando articulados com fluxos mais vastos à escala mundial, os quais, cruzando os espaços locais, inscrevem a sua influência nas relações sociais aí constituídas. Movimentos como os de capitais, de população, de comunicação cultural e político-administrativa de cariz transnacional influenciam efectivamente o nível comunitário local, pelo que se configura como correcta a interrogação da sua autonomia.

Dito isto, porém, algo terá de ser acrescentado. É que, paralelamente ao movimento da desterritorialização, corre um outro de sentido e consequências inversas. Trata-se da reterritorialização, isto é, da procura-construção de raízes, da consolidação-reconstrução de imagens, da longa viagem à descoberta da personalidade das nações e da identidade dos locais. Por outras palavras, apesar das tendências unificadoras e massificadoras em determinadas áreas da vida social, cada unidade espacial — nação, região, local — apresenta um conjunto de especificidades e um conglomerado de características que marcam as diferenças e revelam determinada individualidade.

Importa, assim, aprofundar o pólo nacional-estatal, não desconhecendo embora, como atrás ficou dito, a vertente ou contexto mundial em que aquele se insere. Por razões de escassez de tempo, não será aqui abordado este último contexto. No caso em análise, propomo-nos acompanhar as formas de actuação estatal, as quais se prosseguem a dois níveis: por um lado, os componentes do Poder Central no que diz respeito à instância do governo local; por outro, os procedimentos do Poder Local em presença, quer do governo central, quer das sociedades locais. Maior importância será dada ao estudo dos actores governamentais não centrais e, portanto, às respostas locais no que diz respeito às políticas dos actores centrais.

A ideia matriz deste texto parte da noção de que, ao contrário do que os *teólogos* da Política, do Direito e da Administração repetidamente nos vêm afirmando, não se habita estes três continentes, isto é, o Estado, de uma forma totalmente virginal ou castrada, pura e isenta, para utilizar a terminologia de Pierre Legendre. Passando a gestão estatal pela distribuição de recursos, o Estado, nesta área como em muitas outras, pode ser pressionado, sendo a sua actuação negociada para além do quadro formal, jurídico e financeiro, em que se movem as partes.

Este Estado *negociado* (frise-se que esta característica é tendencial, assumindo maior ou menor peso consoante as áreas de actuação estatal) será, por isso mesmo, também um Estado multifacetado e labiríntico. *Multifacetado*, porque não apresentando a mesma predisposição (ou evolução) resolutive no que diz respeito ao tratamento de pretensões, aspirações e problemas diversos. *Labiríntico*, porque, para uma positiva ou mais célere evolução resolutive, este Estado aparenta guardar no seu interior determinados caminhos que proporcionam, a quem conhece as encruzilhadas, um processamento mais efectivo do que é demandado.

Subjacentes a tal ideia poderão encontrar-se os seguintes vectores:

a) Todo e qualquer enquadramento jurídico ou forma de controlo institucional e social é susceptível de ser ajustado e adaptado na sua aplicação prática. Como sabemos, uma coisa é a *law in books*, outra a *law in action*. São geralmente discrepantes, por vezes conflitantes, outras se interpenetrando de modo algo funcional. Neste sentido, as instituições podem, por vezes, obedecer a *sistemas contraditórios de ordem*, nos quais, informalmente, se pode subverter o quadro da formalidade. Como adiante se poderá entrever, parece-nos ser o que se passa com o funcionamento actual do Poder Local em Portugal.

b) Em termos político-administrativos, os discursos e os modelos oficiais sobre o funcionamento das instituições encerram, em boa parte dos casos, sistemas de imagens sobre a simplicidade da sua organização e actuação. Tal simplicidade formal revelar-se-á afinal uma teia complexa de relações que transborda decisivamente as fronteiras dos paradigmas tradicionais. Trata-se de uma já conhecida crise, a qual abala o modelo único de actuação administrativa e

instaura como que um pluralismo interpenetrante de formas, regimes e agências administrativas.

Recolhendo também desta situação, o Poder Local português opera, para além do mais, num quadro em que, se, por um lado, se tem tentado reforçar a homogeneidade do edifício administrativo, por outro se recebeu em herança do "Estado Novo" uma forte componente de heterogeneidade periférica administrativa, traduzida em autonomia, segmentação, personalização e racionalidade limitada. Trata-se de um quadro semiperiférico, pela combinação de elementos homogêneos e heterogêneos, centrais e periféricos. Esta situação de confusão normativa vem, quanto a nós, reforçar a presença activa de um Estado Labiríntico.

c) As formas de reconstrução e domesticação dos actores dos governos locais por parte do Poder Central começaram a ser activadas nos finais dos anos setenta. De alguma forma, porém, elas se mostraram inadequadas, pelo que os órgãos do Poder Local têm vindo a registar um incremento da procura pela via informal daquilo que a formalidade lhes não proporciona (transferências de apenas 5% do Orçamento de Estado e um sistema fiscal local mais do que corroborante da máxima *no local taxes are good taxes*). Nas relações entre Poderes Central e Local, a eventual objectividade da ordem político-administrativa é decisivamente marcada pelos traços de uma ambiguidade e de um labirinto estatal, nos quais os órgãos locais não se assumem como sujeitos ou destinatários passivos dos enquadramentos formais do Estado Central.

2. Qual o contexto interno do ressurgimento da questão dos governos locais no período posterior a 1974?

Apesar de se encontrar enquadrado por formas de legalidade e formalismos institucionais, o sistema político-administrativo do regime do Estado Novo reflectia e potenciava muitas das características da cultura política portuguesa dominante no decurso desse período. De frisar que algumas dessas características ficaram incólumes às rupturas do 25 de Abril, flutuando, embora com diferentes níveis de intensidade, ao sabor de tendências de continuidade e prolongando-se, em muitos casos, no que diz respeito ao exercício dos governos locais, até aos nossos dias. Após um como que interregno respeitante ao período das lutas sociais mais acesas, o sistema democrático tem vindo a digerir e, por essa via, a incorporar partidocra-

ticamente determinados elementos que o anterior regime havia estabelecido como matriz do seu funcionamento.

A encabeçar o elenco de tais características encontra-se o *personalismo*, isto é, o facto de o processo de adesão política se encontrar dirigido a personalidades e não a instituições, programas ou ideias. Em termos individuais, esta situação conduz à sobreposição de interesses individualizados aos interesses colectivos, bem como a uma postura política do tipo "situacionista". Em termos de interesses organizados, acarreta fenómenos como o clientelismo e o alto grau de importância tanto do apadrinhamento com do adequamento das relações. Esta *fulanização* da política e das instituições tem vindo a ser característica de regimes autoritários ou periféricos com insuficiência de agências de controlo, mas resta saber até que ponto, na actualidade, a grande penetração dos meios de comunicação, nomeadamente visual, no campo da política, bem como a disseminação da consequente personificação política, não traz de regresso à cena dos países centrais as consequências do fenómeno. Para Portugal, a situação poderia ser, semiperiféricamente, a de uma conjugação-simultaneidade de herança com modernização, isto é, a de uma herança súbita e imprevisivelmente modernizada.

A outra grande característica seria constituída pelo *conflito* entre a capital e o restante país. Esta macrocefalia tem aliás tradições históricas que remontam longe, mas no decurso do Estado Novo ela como que se naturaliza mais, consumando-se o cunho de um *Estado burocrático centralizado*. Consequências? Podemos apontar a ineficácia da aplicação do seu direito e da penetração da sua administração, os quais muitas vezes ignoram as especificidades de um país; a desigualdade espacial da distribuição de serviços; o grau de corrupção institucionalizada; a discrepância entre expectativas jurídicas e respostas efectivadas; a operacionalização da administração em redor de santuários ministeriais, bem como a politização dos seus dirigentes; a rotina, lentidão, falta de iniciativa e complicação das fórmulas processuais; a concepção do partido como agência benfeitora e de clientelas, assim como de enquadramento — formação de elites.

É com os prolongamentos desta situação que o actual Poder Local procura trabalhar: nuns casos, afrontando determinados elementos que constituem a negação imediata

do seu próprio funcionamento; noutros, aprendendo a lidar com o que se manteve em regime de continuidade; noutros, ainda, reproduzindo para o seu campo fórmulas que pareciam constituir a maneira generalizada de se estar na política. De qualquer modo, a manutenção e, até, nos últimos anos o avolumar de determinados sintomas do funcionamento dos sistemas políticos tem vindo a ser propícia a um modo fulanizado e individualmente interactivo de exercer a política a nível local mediante processos que privilegiam a informalidade de redes e contactos, numa situação, volte-se a frisar, de escassez de recursos financeiros transferidos nos termos do quadro formal.

Acresce a isto o facto de o Estado não ser uma instituição totalmente homogénea e, nesse sentido, poderem registar-se diferenças e divisões nos diversos aparelhos administrativos. Assim, em alguns casos, muito especialmente no dos aparelhos destinados a controlar ou lidar com as componentes territoriais, a tradicional pirâmide vertical e autoritária da administração pode transfigurar-se numa série de organismos horizontais e rizomáticos, cuja função é a de manter laços de dependência mútuos e relações continuadas entre centro e periferias. Tais unidades dispõem de algum poder, podem ir diversificando determinadas políticas, constituindo, pelo seu poder de negociação, diferentes sistemas de agulhagem.

Em consequência dessa negociação, forma-se um sistema de relações em que funcionários da Administração Pública e eleitos locais desenvolvem uma determinada dose de cumplicidade, pelo que aqueles associam as directivas superiores de acção com a influência dos parceiros negociais. Neste sentido, a regulação que toda a administração procura promover deixa de ser totalmente vertical e formal, passando também a apresentar-se como cruzada e informal.

Isto constitui também factor de grande importância para a configuração de um Estado multifacetado, negociado e labiríntico e para a tendência a determinado estilo de actuação por parte dos autarcas. É, além do mais, sintoma de crise administrativa, e crise característica das administrações dos países centrais. De facto, foi neles que se conseguiu promover uma coerência e homogeneidade administrativas oficiais que tropeçam agora na complexidade crescente do leque de respostas aos problemas com que lida, apresentando sintomas de alguma heterogeneidade.

Portugal, por variadas razões, em que avultam a importação do modelo administrativo, as dificuldades da sua difusão à escala nacional, bem como a importância que vem assumindo o personalismo na sua cultura política, nunca construiu a coerência de um edifício burocrático. Possuindo um Estado burocrático, essa burocracia encontrou-se tradicionalmente em estado de grande porosidade a interesses privados e clientelas organizadas, sem instâncias de controlo sobre a situação. Altamente heterogéneo, assim, as suas características aproximam-no da periferia. Não pode, no entanto, negar-se que o país tem vindo a sofrer um processo de modernização administrativa que procurou reorganizar, controlar, racionalizar e manter a unidade dos serviços públicos. Nesse sentido, atribuiu-se alguma coerência e homogeneidade nesta área, aproximando-se mais dos países centrais. A necessidade de estabilizar o Estado a partir de finais dos anos setenta e após as suas indefinições nos anos imediatamente subsequentes a 1974, os sonhos governamentais da adesão à CEE, levaram a que um esforço fosse lançado nesse sentido. Simultaneamente, porém, coexistem fenómenos como os das crises da instrumentalidade, da unidade e da racionalidade administrativas. Admito que, numa pequena parte, elas tenham também sido importadas, mas o que fundamentalmente parece ter acontecido é o país ter saltado uma etapa, isto é, os elementos de heterogeneidade no campo administrativo não são sintoma de alguma centralidade actual, mas antes ainda de periferização. Trata-se afinal e novamente de uma herança recebida do Estado Novo, a qual se conjuga com elementos de modernização, uma herança súbita e imprevisivelmente modernizada, no seio da qual os autarcas exercem o poder que lhes foi distribuído e a qual que as sociedades locais reclamam.

A crescente fulanização do acesso à concessão de determinados recursos por parte do Estado Central, atesta bem a grande mistura de características que o campo político-administrativo português ostenta, levando à sua caracterização nesta área como um país semiperiférico. O seguinte passo é, parece-nos, suficientemente ilustrativo.

"O Poder Central não pode ser visto como um todo. Está dividido em compartimentos estanques: os Ministérios. Os corredores dos Ministérios são muitos e longos, e com muitas portas, pelo que a via mais rápida é o portador ter a porta aberta. Alguns Ministérios

são mais porosos ou permeáveis a influências que outros, mas essa porosidade também pode ser explicada pelas relações pessoais que essas elites [*elites originárias do concelho*] possam ter com os titulares das pastas desse Ministérios."

(Entrevista a Vereador de Câmara Municipal)

196

3. Modernamente, as organizações sociais têm vindo a caracterizar-se por uma grande complexidade, no seio da qual avultam *múltiplos sistemas de ordem* cujo grau de consistência varia conforme as situações em jogo e que se entrecruzam uns aos outros. Estamos em crer que isto se aplica também ao caso de organizações formais juridicamente fundadas e enquadradas, cujo estatuto jurídico-oficial, tendendo a prevalecer, nunca obtém porém uma total exclusão dos processos alegais que germinam na actuação prática de tais organizações. Ao contrário do que se pensou durante algum tempo, este fenómeno confere heterogeneidade ao que se considerava ser a homogeneidade dos países centrais. A coexistência, muitas vezes não conflituante, de uma normatividade codificada e de padrões de actuação discrepantes provoca ambiguidade, produz confusão e, em boa parte dos casos, leva à formação de novas ordens negociadas.

Em Portugal, este fenómeno regista-se no interior do próprio Estado, já que os governos locais dele também fazem parte e os seus actores principais preenchem as lacunas de enquadramento jurídico-financeiro com formas de actuação e de captação de recursos não acauteladas na sua delimitação formal. É, novamente, uma característica que se encontra também nos países centrais, mas repetidamente uma herança da ineficácia da aplicação do direito e da penetração administrativa, da política vista como jogo entre personalidades, formas oriundas do Estado Novo. Estamos em crer que a instabilidade do edifício estatal no período imediatamente posterior a 1974 tem também a ver com o fenómeno. Uma parte do Estado tenta reivindicar da outra parte, tenta obter uma certa dose de concertação, de organização dos seus interesses. E foi o que se passou até 1979-80, na inexistência de normas que presidissem ao relacionamento entre Poderes Central e Local. Neste sentido, mais uma vez se misturam características centrais e periféricas, porque quanto a estas últimas elas significam que o Estado está ainda em processo de consolidação, uma

simultaneidade de características que determina uma posição de semiperiferia para Portugal.

No que diz respeito ao Poder Local português, como se sabe, a Constituição de 1976 limita-se, de forma avançada, a consagrar a descentralização a três níveis: freguesia, município e região. Quanto a formas de regulamentação desta consagração, o Estado continuará omissa até 1979, data da publicação da Lei das Finanças Locais (exceptuando uma delimitação de investimentos de 1977). As práticas, essas reflectem a situação política do país e o abandono a que tinha sido votado: inexistente toda uma série de actuações por parte do anterior regime visando um leque vastíssimo de carências locais e regionais, é uma parte do Estado, o local, que as irá doravante assumir (desenhando-se aqui um futuro embrião de Município-Providência), pelo que as suas práticas serão, em longa medida, avançadas e, interessa frisar, controladas por parte do Poder Central.

A partir de 1979, pois, o Estado Central passa a tentar intervir de forma marcante na cena dos governos locais, procurando enquadrá-los. Através da legislação que emite, muito especialmente no que diz respeito às suas formas de financiamento, procura moldar a actuação local, controlá-la e, fundamentalmente, domesticar os seus actores privilegiados, construí-los de outra forma, submetê-los administrativa e juridicamente. Esqueceu, porém, este Estado que as lideranças locais não são compostas por meros funcionários administrativos, embora jurídica e administrativamente tutelados, e que estas se olham a si mesmas como um elenco de políticos legitimados pelo voto local. A tentativa de domesticação tem sido, pois, dura para ambas as componentes estatais, não resultando, até à data, em grandes ganhos para o intervencionismo central, e tendo conduzido em última análise a forte dose da componente informal na actuação dos aparelhos autárquicos.

O sistema de ordem jurídico-oficial emanado pelo Poder Central para enquadrar formalmente o Poder Local, um sistema que, pela sua própria natureza, aspira a uma situação de monopólio, isto é, à completa dominação e exclusividade, tem vindo, pois, a ser contestado, e contestado de duas maneiras.

A primeira, através da voz de legitimidade de uma organização formal externa à organização estatal (a Associação Nacional de Municípios Portugueses), bem como

pela voz de organizações formais internas a essa mesma organização estatal (as diferentes Câmaras Municipais). Atente-se no facto de ambos os tipos de organização serem de carácter formal. Por variadas razões, não nos ocuparemos aqui desta forma de contestação.

A segunda, e, quanto a nós, a que se revela mais importante, é de carácter altamente informal, não-oficial, correndo paralelamente à rigidez organizativa e normativa do regime oficial. Trata-se da intervenção de outros sistemas de ordem, estes subreptícios, estabelecidos através de processos sócio-políticos que visam complementar e adaptar o sistema oficial e formal às necessidades da actuação e à urgência dos problemas. Trata-se das redes de amizade, das redes políticas, dos contactos, da cumplicidade a nível administrativo, dos conhecimentos estabelecidos a determinados níveis, nomeadamente familiar, os quais, no nosso país (e em muitos outros), estamos em crer, atingem um peso incalculável na resolução de problemas a vários níveis da vida social, muito especialmente, no que diz respeito ao assunto em análise, na canalização de recursos para as autarquias e desbloqueamentos burocráticos de índole diversa.

Embora se defenda que a existência de tais redes faz parte das características das modernas organizações sociais, não tendo, por isso, uma explicação simples, a constituição de tais redes nas relações entre Poder Central-Poder Local, e a conformação do Estado português como um *Estado Labiríntico*, pode, entre outros factores, ser mais bem esclarecida pela conjugação de duas ordens de fenómenos. A primeira, deriva do personalismo atrás exposto. A extrema fulanização da eleição do Presidente da Câmara potencia, aliás, esta situação, com consequências para a vida política local e para as relações entre ambos os Poderes. A segunda deriva da oscilação de critérios e exiguidade das transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro, bem como da atribuição de competências sem ter em conta a escassez do sistema fiscal de incidência local.

A existência de processos de actuação informal, bem como o seu peso e importância na globalidade das relações entre estas esferas do Estado, reflecte de alguma maneira o sistema formal e oficial, completando-se e interpenetrando-se ambos. O sistema de enquadramento formal poderá manter a sua ineficácia na medida em que continue a persistir uma certa eficácia do sistema informal (o qual, além

do mais, apresenta a vantagem inegável de permitir formas de controlo mais imediatas e personalizadas); o sistema informal terá de remanescer enquanto o sistema formal for portador de ineficácia. A informalidade das regras de actuação entre os dois Poderes desenvolve-se para lidar com papéis, princípios e necessidades organizativas que o sistema formal não providencia, para processar as suas inconsistências e ambiguidades, tornando-se, por esta via, o sistema informal, também ele, altamente ambíguo, inconsistente, sem sistema, embora num processo de desvio inovador à escala político-administrativa.

199

"As transferências do FEF, para os Municípios que têm fracos recursos financeiros é uma fonte de receita muito importante, mas infelizmente tem vindo a decrescer em termos de necessidades cada vez mais profundas, uma vez que as competências das autarquias vêm aumentando profundamente. As Câmaras financeiramente menos dotadas, e porque o Fundo de Equilíbrio Financeiro nada *equilibra*, como por definição devia acontecer, têm de "procurar" outras receitas. Começa a notar-se a "peregrinação" de "chapéu na mão", o que em nada abona o princípio, desejável de facto, da autonomia municipal."

(Entrevista a Presidente de Câmara Municipal)

Por outro lado, a caracterização do processo, bem como a sua coincidência com o início do enquadramento legislativo e financeiro é também testemunhada:

"Não designaria o processo como de clientelismo, embora não ponha de parte a sua formação no futuro. Trata-se, quanto a mim, de um processo de agenciamento. (...) vendo bem, o fenómeno remonta ao princípio dos anos oitenta."

(Entrevista a Presidente de Câmara Municipal)

Como noutro lugar anteriormente havia sido referido, o autarca português não assume a postura de mero funcionário político-administrativo num quadro de prescrições emanadas do centro para as periferias. Antes age como *mediador* entre ambos os pólos, através de redes de conhecimentos e contactos, as quais, de algum modo, proporcionam determinada canalização de recursos de índole variada para a esfera do seu concelho.

Por esta via, o Estado português, nas relações que, no seu seio, se desenvolvem entre Poder Central e Poder Local será, pois, um *Estado Labiríntico*, um conjunto multifacetado onde confluem vozes, linguagens, enleios e enredos, onde algumas portas se abrem e outras se fecham na imensidão dos seus corredores. Tal facto parece, enfim, encontrar-se bem confirmado no seguinte depoimento:

"O Presidente da Câmara, para obter esse meios financeiros, tem de socorrer-se, quer dos conhecimentos do mundo da política, quer dos conhecimentos na Administração Central, quer de contactos provenientes de amizades pessoais ou familiares. Tenho-me socorrido de todos eles e direi que os mais importantes são os contactos personalizados e bem assim do mundo da política." ■

(Entrevista a Presidente de Câmara Municipal)