

PODER LOCAL: UM TEMA EM ANÁLISE*

Tânia Fischer**

1. Introdução; 2. O local: conceito impreciso, de contorno difuso; 3. O poder local e outros níveis de poder; 4. Poder local: temas de investigação; 5. A pesquisa do local: considerações finais.

Natureza e significados do poder local. Identificação de direções metodológicas e tendências de estudos recentes sobre o tema.

LOCAL POWER: A TOPIC UNDER ANALYSIS

The analysis of the nature and meaning of what is called local power constitutes the purpose of this article, in which an attempt is also made toward the identification of methodological directions and trends indicated by the latest studies on the subject.

Palavras-chave:

Poder local; análise do local; redes; metodologias para análise do local.

1. Introdução

Analisar a natureza e o significado do chamado “poder local” enquanto campo de investigação é uma tarefa tão complexa quanto fascinante, tal é a diversidade de aportes teóricos e metodológicos sobre o tema.

No decorrer dos últimos 20 anos, no âmbito de projetos de democratização de países europeus e latino-americanos, o estudo do local aparece com diferentes significados, ora como fruto da realidade onde essas transformações se processaram, ora como resultante da reflexão de investigadores deste tema.

Um balanço do saber construído em torno da questão local permite delinear o seu contorno enquanto objeto de estudo, discernir alguns significados deste mesmo objeto e, ainda, mapear tendências das direções metodológicas admitidas por esta idéia-força. Tal questão tem concentrado o interesse de pesquisadores que, mesmo adotando referenciais diferenciados, encontram-se em um

* Artigo recebido em dez.1991 e aceito em jun.1992; anteriormente apresentado no IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Salvador, 29 a 31 maio 1991.

** Professora titular na UFBA. (Endereço: Av. Reitor Miguel Calmon, s/nº — Vale do Canela — Salvador, BA.)

ponto de convergência: a análise de relações concretas, socialmente construídas e territorialmente localizadas — a chamada “análise do local”.

2. O local: conceito impreciso, de contorno difuso

A noção de “local” contém duas idéias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se “o local” refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e uma certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. E, assim sendo, invariavelmente a análise do “local” remete ao estudo do poder enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas. No entanto, se o espaço local tem um fundamento territorial inegável, não se resume a este, como, aliás, assinalam os geógrafos ao nos dizerem das muitas maneiras de se construir os espaços, refutando fronteiras institucionais e reconstruindo-as em função de problemáticas adotadas.

Portanto, quando se fala em local, não se está circunscrevendo o conceito à rua, ao bairro ou mesmo à cidade. O universo de análise é mais amplo e abstrato, podendo estar relacionado ao bairro e município, como contornos do local, mas não necessariamente.

Ao se falar em local, alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto.

Utilizam-se, aqui, os conceitos de rede de Degenne e Villasante¹ que, em escalas diferentes, pensam esta forma de articulação social. Degenne refere-se a um “conjunto de círculos sociais pré-constituídos e mais ou menos estruturado, a que pertence o indivíduo — família, trabalho, localidade — e, em consequência, redes mais complexas, que se configuram pela interseção dos conjuntos de círculos sociais que têm a ver com a questão em foco (...)” E conclui: “(...) pensar desta forma (em rede) é uma maneira de abordar os grupos sociais localizados”.

Villasante conceitua rede como o conjunto de relações que se pode identificar entre diversos coletivos, gerando o chamado tecido social associativo. “Quando falamos de tecido social, de rede social, não nos referimos a vínculos simbólicos apenas, mas a comportamentos que se mantêm em uma estrutura social estável.”² O termo rede é utilizado pelo autor para caracterizar as relações objetivas que ocorrem na prática social localizada.

A localização (e o sentido de especialização física das relações sociais, aí implícito) constitui, então, um limite constrangedor, mas não excludente: a locali-

¹ Degenne, A. Un langage pour l'étude des reseaux sociaux. In: *L'esprit des lieuse*. Paris, Editions du CNRS, 1989; Villasante, T. *Redes comunitarias y nuevas cosmologias*. Alfoz, jun. 1988.

² Id. *ibid*.

dade é menos um espaço físico e mais um conjunto de redes, estruturadas em torno de interesses identificáveis.

A identificação de redes sociais constitutivas da localidade leva a indagações sobre o espaço político local, sobre as pautas de convivência e cooperação, competição e conflito, sobre a memória política local e as formas de exercício do poder. Como objeto de investigação, o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído.

3. O poder local e outros níveis de poder

Como lembram Friedberg e Crozier³ o fenômeno do poder é simples e universal, mas o seu conceito é fluido e multiforme. Stoppino⁴ define poder como a capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Estendido no sentido das relações sociais, o poder pode ser entendido tanto como a capacidade geral de agir, quanto a capacidade de produzir comportamentos específicos.

O poder tem, portanto, um caráter relacional recíproco, mas também sugere desequilíbrio no momento em que há atores que exercem o poder, enquanto outros a ele se submetem. O exercício do poder é um jogo de forças antagônicas em que há dominação eventual, mas que supõe uma margem de liberdade e de possibilidades de ação. Há “zonas de incerteza”, como lembram os autores, na relação de poder, que possibilitam movimentos de aproximação e recuo, confrontos e aproximações.

Biarez⁵ e Briquet⁶ lembram que o poder local tem a mesma essência do poder político, onde se conformam “as assimetrias constitutivas das relações sociais” e onde as zonas de incerteza são as áreas de ação e reação.

Falar em poder político é falar em dominação e soberania, em Estado e em suas formas de organização. Se o Estado é produto da institucionalização progressiva de uma estrutura política, que supõe interdependência entre governantes e governados, não se pode desconhecer que a esfera local faz parte desta institucionalização, desta racionalização, como lembra Biarez.

Os processos em escala local articulam-se com macroprocessos em escala nacional e internacional e, no trato da questão, não há como desconhecer um “vazio teórico” para identificar e articular as interconexões entre local, regional, nacional e transnacional, considerando-se a multidimensionalidade de conjunturas e processos que circunscrevem e transpassam o local.

Como alertam Briquet e Sawicki⁷ o risco é grande de se desconhecer a necessária articulação dos espaços locais no espaço mais vasto onde estão inseridos — o espaço nacional — e, no mesmo sentido, desconhecer a lógica do local, pulverizando-a em

³ Friedberg, E. & Crozier, N. *Le pouvoir comme fondement de l'action organisée*. In: Chanlat, J.F. & Seguin, F. *L'analyse des organisations*. Paris, Jaeton Morin, 1986.

⁴ Stoppino, M. *Poder*. In: Bobbio et alii. *Dicionário de política*. Brasília, Universidade de Brasília, 1987.

⁵ Biarez, S. *Le pouvoir local*. Paris, La Vie Politique, 1989.

⁶ Briquet, J. L. & Sawicki, F. *L'Analyse localisée de politique*. *Politix*. Paris, Science Politique, n. 1-8, out./ nov. 1989.

⁷ Id. *ibid*.

análises globalizantes. Esta é uma questão complexa, onde se observam tendências a prejudicar temas de investigação como sendo de recorte inadequado, por não se situarem nos níveis que interessam aos investigadores em um dado momento.

De outra parte, é interessante a crítica de Gaudin,⁸ sobre um mesmo viés de análise, constatando, tanto na abordagem marxista quanto na funcionalista, a concepção do local de forma essencialmente reativa — isto é, em oposição aos processos gerais iniciados pelo Estado e sem identidade em relação a este. Tal crítica contém um alerta importante sobre a necessidade de levar em conta a estruturação e o funcionamento dos espaços políticos locais em si mesmos, bem como de considerar a articulação entre o poder local e o poder em âmbito mais global não como uma simples relação de dominação do último sobre o primeiro, mas como um conjunto de articulações entre coletividades e espaços diversificados de diferentes níveis.

Se o poder local, de certa forma, define-se por exclusão e oposição a outros níveis (o local se opõe ao global, o local se opõe ao nacional), não há como estudar o tema sem fazê-lo correlativamente, em um duplo movimento: do Estado central ao local, do local ao central. A análise do poder, como diz Massolo, não pode restringir-se ao Estado central como único foco de emanção de poder e determinação da forma como ele se exerce: “(...) É necessário seguir as ramificações, percursos e interstícios nos quais o poder se exerce na sociedade, por meio de quem, como e com que modalidade de resistência, lutas, contradições, conflitos e resoluções.”⁹

Aos estudos relacionais que situam o local como um dos níveis de poder, agregam-se aqueles onde o local se afirma como um objeto de estudo pela sua especificidade — uma história própria, um conjunto de relações sociais delimitadas, um espaço de memória, de formação de identidades e de práticas políticas específicas. Como lembra Rivellois¹⁰ “(...) as instituições locais não são apenas um reflexo de lógicas dominantes, porque o nível local seria ligado à história, a representações coletivas específicas, às formas culturais (...). No entanto, o nível local é também o lugar das tensões, das lutas, um nível de contra-poder”.

4. Poder local: temas de investigação

Ao campo de análise delimitado pelo conceito de local corresponde um conjunto de estudos heterogêneos, díspares em seus objetos de estudo e na direção metodológica que adotam.

Duas são as vertentes principais desses estudos: a primeira é a própria realidade, isto é, um cenário onde as questões de poder revelam-se concretamente no cotidiano das cidades como, por exemplo, nas cidades brasileiras, onde a discussão de planos-diretores tem como pano de fundo a progressiva degradação urbana, a

⁸ Gaudin, J.P. Entrevista concedida a Tânia Fischer. Salvador, UFBA, *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*, 1990.

⁹ Massolo, A. Em direção às bases: descentralização e municípios. *Espaço e Debates*, São Paulo, Neur, n. 24, 1988.

¹⁰ Rivellois, J. Entrevista concedida a Tânia Fischer. Salvador, UFBA, *Caderno do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*, 1990.

carência de serviços essenciais, a relativa desilusão com o poder de transformação dos movimentos sociais, o desgaste dos prefeitos por não responderem a expectativas mínimas de qualidade da vida urbana.

A segunda vertente, tão importante quanto a primeira, é a rica reflexão propiciada pelas abordagens teóricas do poder local, que são desenvolvidas por grupos europeus. Na França, tais estudos polarizam-se ou na escola marxista de sociologia urbana ou no chamado funcionalismo institucional. Através de uma teoria do Estado como instrumento de dominação, os teóricos marxistas dos anos 60 e 70 analisaram o local como reflexo das lógicas globais do sistema capitalista monopolista. O espaço urbano é concebido como a organização especial da dominação de classe nos estudos de primeira fase de Castells, Goddard, Topalov, Lojkine, Lepietz, não obstante Preteceille¹¹ declarar que a chamada escola marxista de estudo do local não foi tão homogênea quanto parece, olhada do exterior.

Preteceille considera, ainda, que os estudos empíricos dos marxistas na década de 70 já revelaram que o local não é um decalque do nacional. No Brasil, a produção acadêmica acompanhou essa trajetória, pela inserção de doutorandos nas linhas de pesquisa dos centros franceses.

Pacheco,¹² ao fazer o balanço temático da produção na área de estudos urbanos, encontra a mesma visão monolítica do Estado em teses e artigos publicados nas décadas de 70 e 80, privilegiando-se temas ligados à conjuntura de crescimento e exclusão. Temas como periferização associavam a discussão do papel do Estado e a reprodução da força de trabalho e estavam na base da elaboração teórica dos anos 70 e 80.

A transição democrática foi absorvida pela literatura da área com vagar. Somente no final dos anos 80 aparecem trabalhos em uma linha mais distinta de análise de políticas públicas, que se preocupam, por exemplo, em integrar produção e consumo no estudo de serviços urbanos.

A outra vertente, o funcionalismo institucional, terá como objeto de análise não o local com suas particularidades, mas o sistema de interações que ligam a administração local ao ambiente nacional. Tendo Pierre Grenion e Michel Crozier como principais ideólogos, o funcionalismo enfatizará o sistema de regulações cruzadas e interdependência do sistema local com o nacional, entendendo a planificação estratégica como uma fonte de inovação.

As críticas ao funcionalismo atacam os seus chamados “pontos cegos”, ou seja, o pressuposto de unidade dos sistemas, o uso de conceitos transferidos da biologia, como “função”, “regulação”, “integração”, “equilíbrio”, o que estabeleceu uma coesão e uma coerência *a priori* nas possíveis interações entre os atores. Há um caráter integrado e funcional nas práticas, como se a identidade dos atores não pudesse definir-se ou redefinir-se no curso das interações sociais. Embora os trabalhos dos funcionalistas das décadas de 60 e 70 considerem dois eixos de análise — vertical, de relações entre o central e o periférico, e horizontal, de relações entre

¹¹ Preteceille, E. Entrevista concedida em 1990 a Jean Louis Briquet, Paris.

¹² Pacheco, R. Comunicação apresentada no IV Seminário sobre governo local: poder e participação. Salvador, Núcleo de Pós-Graduação em Administração/UFBA, 1990.

funcionários e políticos locais — seus trabalhos são dominados pela idéia de aplicação de uma política central ao local. As lógicas de ação das periferias não são mais do que a resposta às iniciativas do centro.

Embora a pesquisa urbana tenha sido fortemente polarizada nas décadas de 60 e 70 entre as duas abordagens — marxismo e institucional funcionalismo — esta não é a situação atual, como consideram Jean Pierre Gaudin, Dominique Lorrain, Henri Coing, Paul Allies e François D'Arey, para citar os nomes mais representativos que opinaram a respeito.

O que se constata é uma convergência para temas e métodos de análise por parte de pesquisadores das duas correntes. Por exemplo, a equipe do Centro de Sociologia Urbana (CSU), com raízes marxistas, utiliza hoje instrumentais de análise teóricos e metodológicos semelhantes aos que utilizam pesquisadores do Centro de Pesquisa sobre a Política, Administração e Território (Cebrat) e, mesmo, alguns pesquisadores do Centro de Sociologia das Organizações (CSO), reduto dos funcionalistas mais notórios.

A questão urbana, o poder local e suas manifestações têm sido analisados por meio de outras chaves de leitura, que recuperam conceitos dos dois aportes teóricos, construindo, pouco a pouco, e com outros instrumentais de análise, o campo de estudos sobre o local.

Como exemplifica Lorrain:¹³ “Creio que aprendemos na França que não é necessário ter uma grande teoria, com *G* e *T* maiúsculos, para uma abordagem heurística ou compreensível da sociedade. Não é necessário dispor de um referencial extremamente sofisticado para interpretar os fenômenos sociais. Assim, na minha opinião, o que caracteriza a nova geração de intelectuais e pesquisadores franceses é que eles se pronunciam desde o começo, dizem algo, antes de interpretar o capital, as classes sociais, a hegemonia, os grandes temas. Antes de tratar destas megaquestões, começam por se assegurar que seus objetivos serão mais setoriais (...) e (isto) não é apenas uma questão de modéstia ou incapacidade de tratar a teoria (...).”

Gaudin e Coing¹⁴ categorizam a pesquisa sobre o local utilizando critérios diferentes. Enquanto Gaudin refere-se a objetos de pesquisa, Coing explora mais os níveis de poder e as formas de articulação entre eles.

Falando sobre velhos e novos temas, diz Gaudin:¹⁵ “A evolução que se pode observar indica três direções: a primeira, analisa o local em termos de organização (...) são estes os trabalhos que analisam a reorganização do serviço, a qualificação de pessoal, novas formas de organização do trabalho e as relações entre burocratas e poder político local.

Estes estudos derivam-se tanto da escola marxista quanto funcionalista. A segunda abordagem trata das relações entre sociabilidade local e instituições. No fundo, a questão principal não está no como funciona a instituição, mas no como pode

¹³ Lorrain, D. Entrevista concedida a Tânia Fischer. Salvador, UFBA, *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*, 1990; _____. Comunicação apresentada no IV Seminário sobre governo local: poder e participação. Núcleo de Pós-Graduação em Administração/UFBA, 1990.

¹⁴ Gaudin, J.P. op.cit.; Coing, H. Entrevista concedida a Tânia Fischer. Salvador, UFBA, *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*, 1990.

¹⁵ Gaudin, J.P. op. cit.

existir a instituição em relação ao poder local. Ficamos, então, na fronteira instituição/sociedade.

O terceiro tipo de análise, reforçada pelo contexto de descentralização, eu chamaria político-filosófico. É uma corrente que se volta para a sociedade local, propondo as seguintes questões. O que significa a legitimação do poder hoje? Em que consiste o funcionamento democrático? Como funciona a representação política? Há uma série de questões de caráter político que pode ser aplicada ao poder local. Este é o terceiro campo de pesquisa que não pode ser confundido nem com a análise organizacional, nem com a sociedade pela base.”

Ao tratar dos níveis de análise do poder e de suas articulações, explicita Coing:¹⁶ “(...) Meu principal objetivo é a evolução dos modos de gestão. Essa evolução, em todos os países que conheço, é, de fato, uma evolução que se dá ao mesmo tempo em várias dimensões. Dá-se numa relação entre Estado Central e poderes locais, seja no plano regional, departamental ou comunal. Logo, há uma mudança, uma evolução da relação centro-local nas concepções. Ao mesmo tempo, há uma evolução na relação público/privado. Parece-me cada vez mais evidente que estas três dimensões — nacional/local, público/privado, poder/população — relacionam-se muito fortemente. Acredito que se modificou a abordagem do poder local. Isto porque, o que se torna essencial no momento não é a análise isolada dos termos, uma das dimensões ou pólos dessas relações, mas a análise da própria relação, da mudança de articulação. Mudança de articulação entre poder central e poder local. Mudança de articulação entre o que presta serviços e o usuário, o poder público e o usuário e a intervenção de novos atores no campo de gestão dos serviços.

O que parece importante é conseguir compreender a nova configuração que assim se delinea. Nessa nova configuração, cada um dos atores sociais muda, porém esta modificação se deve à sua mudança ou lugar no sistema, e não a uma decisão individual. A troca de lugares e do papel do poder local no sistema indica e desencadeia uma modificação na natureza mesmo do poder local.”

Outros pesquisadores referem-se a temas associados às preocupações anteriores. D’Arcy,¹⁷ por exemplo, interessa-se pela relação entre o poder público, a burocracia e as funções públicas, temas como corporativismo e alterações na vida dos funcionários, acarretadas pela descentralização. Rivellois¹⁸ sugere que se estabeleçam ligações entre estratégias que estejam se desenvolvendo em diversos lugares — África e América Latina — principalmente de modo a controlar o poder local. Allié¹⁹ privilegia o estudo dos efeitos estruturantes de um *management* de serviços em uma coletividade territorial, em detrimento do estudo do funcionamento desses serviços. Villasante e Urrutia²⁰ tratam o poder

¹⁶ Coing, H. op. cit.

¹⁷ D’Arcy, F. Entrevista concedida a Tânia Fischer. Salvador, UFBA, *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*, 1990.

¹⁸ Rivellois, J. op. cit.

¹⁹ Allié, P. Entrevista concedida a Tânia Fischer. Salvador, UFBA, *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*, 1990.

²⁰ Entrevista concedida a Tânia Fischer. Salvador, UFBA, *Cadernos do Núcleo de Pós-Graduação em Administração*, 1990.

local desde a ótica dos movimentos associativos, introduzindo nas análises a estrutura interna do local; como funcionam “por dentro” a anatomia e a fisiologia do poder local, e, desta perspectiva, como se dão as articulações com o poder formal.

Tentando sumarizar os temas de pesquisa conforme foram indicados nos quatro seminários sobre governo local e participação realizados pela UFBA, identificam-se os seguintes tópicos:

- a) determinações econômicas na política local e intervenções no desenvolvimento local;
- b) articulações entre níveis de governo e instâncias de poder, entre políticas nacionais e locais;
- c) construção de novas regionalidades e localidades e os efeitos de políticas de metropolização e regionalização;
- d) quadros políticos e representações;
- e) relações entre atores sociais e governo em áreas urbanas delimitadas; redes sociais e associacionismo;
- f) serviços públicos e serviços urbanos: abordagem setorial e interativa; privatização;
- g) estudos sobre novas institucionalidades, construção e desenvolvimento institucional;
- h) vida local e interações sociais;
- i) estudos sobre processos administrativos, como a descentralização;
- j) estudos pontuais sobre gestores públicos (análise de desempenho de prefeitos, por exemplo);
- l) tecnocracia local, organização e relações de trabalho e formação de identidades profissionais.

O conjunto de temas de pesquisa englobado pela “análise do local” reúne trabalhos sobre o poder público, de um lado, e sobre a comunidade local, de outro, vistos, pelo menos, em três dimensões: como espaços políticos e simbólicos, como espaços de gestão e como um espaço de produção e consumo de serviços e equipamentos urbanos.

Ora orientados ao pólo de poder constituído, ora aos contrapoderes, esses estudos apresentam dispersão quanto às bases conceptuais já que, por um lado, refletem uma realidade em constante mutação, onde novos temas emergem a cada dia; por outro, são caudatários de paradigmas em crise e em (re)construção.

5. A pesquisa do local: considerações finais

Na “análise do local” dos grupos franceses e latino-americanos podem-se identificar direções não tão novas, mas talvez mais constantes nos trabalhos dos pesquisadores da “nova safra”, herdeiros, de alguma forma, das idéias do marxismo e do funcional-institucionalismo.

Embora trabalhando em instituições inseridas em conjunturas culturais diferentes, esses pesquisadores defrontam-se com as mesmas transformações e turbulências da “crise dos paradigmas” e, talvez por isto, não manifestam uma preocupação visível com a construção imediata de novos “estudos teóricos”.

No Brasil, essas tendências também se confirmam, quer pela influência que tem a pesquisa européia, quer pela movimentação espontânea na direção de novas problemáticas e modos de trabalho.

Em síntese, pode-se dizer que a análise do local:

- a) traça novos recortes teóricos e empíricos, dando um peso maior ao empírico, na medida em que não parte e não orienta para quadros referenciais “mais pesados”;
- b) agrega diferentes áreas de ciências sociais, dando um trato sempre pluridisciplinar, às vezes transdisciplinar, aos objetos de pesquisa;
- c) supõe revisão na construção da problemática, trabalhando com integração entre níveis de poder, mediações, lógicas de gestão (ao integrar produção e consumo, por exemplo);
- d) supõe estudos orientados para o levantamento de alternativas, formulação de políticas e estratégias de gestão, que conferem à pesquisa uma certa “função social”; sendo mais referenciados a governo e orientados aos atores que contracenam na gestão pública;
- e) são trabalhos, em sua maioria, “de campo”, que saem da linha ensaística usando instrumentais de análise qualitativos e quantitativos. Os trabalhos mais inovadores agregam diferentes estudos de caso, de caráter monográfico, que exploram dimensões intercomplementares de um mesmo objeto. Os pontos de ingresso podem ser o político, o econômico, o cultural, o simbólico, a produção e o consumo e outras dimensões de análise.

Para concluir, acredita-se que os grupos de pesquisa têm um duplo compromisso: de um lado, qualificar e refinar os seus instrumentos e conceitos; de outro, oportunizar ao poder público e à cidadania uma releitura do local e da cidade em particular. Ter o Governo como consumidor de resultados e interlocutor não significa transformar a pesquisa em instrumento legitimador de políticas ou práticas. Mas, ao contrário, o exercício constante do diálogo entre a academia, grupos de interesse e Governo deverá contribuir para a construção de um novo padrão de gestão pública.