

Capital social e policentrismo: para uma análise reflexiva das políticas públicas

Renato Miguel do Carmo

(Investigador Auxiliar do CIES-ISCTE)

renato.carmo@iscte.pt



Colóquio Ibérico de Estudos Rurais
Cultura, Inovação e Território

Coloquio Ibérico de Estudios Rurales
Cultura, Innovación y Territorio

Coimbra, Portugal

Outubro / Octubre 23-25, 2008

Resumo: Neste texto irei apresentar uma proposta de análise das políticas públicas, que se têm direccionado para o desenvolvimento rural e do interior, tendo em conta a relação entre os conceitos de *capital social* e de *policentrismo*. Trata-se de um exercício reflexivo que para além de estabelecer uma crítica sobre o rumo e as consequências dessas políticas, pretende apontar alguns caminhos de intervenção que possam contemplar os princípios orientadores que fundamentam os conceitos em causa.

Palavras-chave: Capital social, *policentrismo*, políticas públicas, desenvolvimento rural.

1. *Policentrismo* e capital social: o princípio da cooperação

Existe uma extensa produção científica em torno destes dois conceitos (sobretudo, no de capital social), mas não tem sido muito habitual reflectir e debater sobre o modo como estes se poderão articular do ponto de vista analítico e também operativo, nomeadamente, ao nível da definição e enquadramento das políticas públicas. Independentemente da tradição académica inerente a cada um, entendo que existe um princípio orientador que é comum a ambos: o *princípio da cooperação*. Tanto as análises sobre o policentrismo como as que se debruçam sobre as várias modalidades de capital social consideram, de uma maneira geral, que a cooperação entre diversos agentes (sejam eles indivíduos, grupos ou comunidades) poderá gerar mais-valias que se repercutirão nos níveis de desenvolvimento socioeconómico das populações e seus territórios. Por outro lado, ambos salientam a importância das ligações e das redes sociais como elemento centrais na produção da confluência de interesses e de articulação de objectivos comuns.

A este respeito, as versões correntes de *policentrismo* baseiam-se na ideia de que a organização e ordenamento dos territórios tem por base a intensificação das relações entre as cidades, que, por sua vez, representam uma espécie de nódulos aglutinadores partir dos quais se constituirá uma alargada integração reticular que transcende o perímetro territorial ocupado por cada área urbana. De forma muito sintética é possível afirmar que o objectivo principal desta perspectiva é o de incrementar nas cidades (sobretudo as médias e as pequenas) uma plataforma de conexão interurbana que permita não só aprofundar e potenciar os índices de desenvolvimento socioeconómico, como propiciar as condições necessárias para a sua internacionalização nos mercados globais (Carmo, 2008a).

De um certo ponto de vista, trata-se da proposta de um modelo de urbanização alternativo ao da concentração metropolitana em torno das grandes urbes. Na verdade, o seu pressuposto adequa-se, em certa medida, aos sistemas urbanos em forma de arquipélago (Ferrão, 2002; Carmo 2008b) compostos por cidades médias, e/ou pequenos focos de urbanização, cuja configuração predomina em muitas regiões europeias, como é o exemplo do território português (como veremos mais adiante).

Por seu turno, o conceito de capital social tem um significado muito diferente do anterior, mas, em certa medida, participa de alguns dos pressupostos enunciados, designadamente, a importância atribuída às redes sociais. Segundo P. Bourdieu (1980) e J. Coleman (1990), pode entender-se por capital social a confluência e partilha (por parte de indivíduos ou de grupos sociais) de recursos (sociais, económicos, culturais, etc.) considerados importantes que resultem da inter-conectividade das relações e redes sociais. Bourdieu (1980) refere especificamente a posse de uma *rede durável de relações de inter-conhecimento e inter-reconhecimento*. Neste sentido, o capital social tem por base a persistência temporal das redes que se dinamizam a partir das relações de reciprocidade assentes na comunhão de determinadas normas e valores. Isto é, os indivíduos (ou os grupos sociais) interagem segundo a expectativa de que em alguma altura poderão tomar partido (pessoal, social, económico...) da pertença a essa rede.

Para além das redes sociais, o conceito de capital social incorpora uma outra componente determinante: a *confiança*. Sem esta não é possível implementar relações de credibilidade e de fiabilidade entre os diversos agentes sociais. Ou seja, sem o pressuposto da confiança recíproca, entre diferentes actores sociais, dificilmente se poderão constituir redes sociais suficientemente engajadas e duráveis.

Por intermédio da abordagem de R. Putman (1993, 2000), o conceito de capital social ultrapassou os pressupostos definidos inicialmente. Para além de outras dimensões, este passou a ser utilizado para caracterizar o nível de participação e de empenhamento cívico não só dos indivíduos ou de comunidades restritas, como tende a abarcar o âmbito das regiões e, até, dos países. Já são amplamente conhecidas e divulgadas as duas modalidades distintas de capital social que propôs para o estudo dos níveis de capital social: *bonding* e *bridging*. A primeira representa um tipo de capital exclusivo que identifica uma dinâmica centrífuga (de dentro para fora), no sentido do reforço das identidades sociais e da manutenção da homogeneidade entre pessoas que vivem situações similares (familiares, de amizade, de vizinhança...); a segunda, *bridging*, contempla um carácter mais inclusivo, de natureza centrípeta (de fora para dentro), no sentido das ligações sociais conseguirem mobilizar e atrair indivíduos e grupos de diferentes meios e contextos sociais com as quais normalmente não se estabelecem ligações fortes e contínuas.

Tendo por base a breve descrição dos pressupostos teóricos de cada um destes conceitos, não é despropositado afirmar que ambos incorporam o *princípio da cooperação* como um factor imprescindível para se poder alcançar valor acrescentado, seja ele em forma de valor económico, cultural e/ou societal, etc.

Do meu ponto de vista, este princípio é composto por três dimensões interdependentes partilhadas tanto pelos pressupostos que orientam o policentrismo, como pelos fundamentos do conceito de capital social. Primeiro, parece-me evidente que emerge deste princípio uma lógica de *eficiência* que não deve ser descurada, mas que também não convém ser exacerbada. Ambos os conceitos evidenciam a maximização dos recursos disponíveis para o alcance de valor acrescentado que ultrapasse largamente a mera soma das partes. A potenciação desses recursos inscreve-se, parcialmente, na dinâmica das redes sociais e na intensidade relacional que se estabelece entre indivíduos ou territórios.

De facto, tanto o policentrismo como o capital social participam desta perspectiva de maximização de recursos. Todavia, quer num quer noutro conceito, a eficiência só se transforma em efectivo valor acrescentado se esta contribuir decisivamente para o aumento dos níveis de equidade social, económica, política, etc. (que representa a segunda dimensão). No caso do capital social, grande parte da literatura enfatiza a interdependência entre o incremento das redes sociais - mais os níveis de confiança (herdados e/ou criados) - e o aprofundamento da participação cívica que poderá expressar-se, entre outros factores, no crescimento do volume de projectos e de iniciativas de desenvolvimento no seio das comunidades (Carmo, 2008c). O mesmo sucede com a concepção policêntrica que encara o ordenamento territorial como um sistema reticular entre povoações urbanas organizado por intermédio de relações de partilha e de complementaridade (Carmo, 2008a). Ou seja, segundo o princípio da cooperação, a lógica de maximização dos recursos, que emana dos conceitos em causa, tornar-se-á relativamente ineficaz se da sua aplicação não resultar uma diminuição estrutural das desigualdades sociais e territoriais.

Essa diminuição significa, até certo ponto, dotar as populações de capacidade (segundo a perspectiva de Amartya Sen, 2003) para se tornarem autónomas no que diz respeito à liberdade para viver o tipo de vida que têm razões para valorizar. Entendo que o princípio da cooperação só é plenamente realizado se potenciar essa capacidade de *autonomia* face a dependências externas, sejam elas de carácter subsidiário ou de dominação económica e/ou administrativa (desproporcionalmente centralizada). No entanto, a autonomia não pode ser simplesmente desligada de outros sectores da sociedade, como o Estado. Na verdade, dificilmente a autonomia poderá ser gerada contemplando somente o nível e a acção dos agentes locais (indivíduos, grupos, comunidades, etc.).

Por vezes, algumas versões de capital social, tendem a separar a densidade cívica e associativa do papel e da intervenção do próprio Estado, como se este representasse por natureza um entrave à sua autonomia e dinamização. Partilho de uma visão diferente que considera o Estado como um agente cada vez mais activo na maximização das potencialidades locais, de modo a que estas se reflectam no incremento da equidade social e dos níveis de autonomia (mais adiante voltarei a esta questão).

Penso que a partir deste consenso mínimo é possível olhar para determinados sectores da sociedade portuguesa integrando o princípio da cooperação como um elemento essencial para se avaliar e se questionar o sentido e as consequências de certas políticas de desenvolvimento e de ordenamento territorial. A partir das dimensões, brevemente enunciadas, será possível não só criticar mas avançar com determinadas propostas de concepção e de aplicação de políticas públicas direccionadas para o desenvolvimento das zonas do interior.

2. Portugal: um território trancado

Na era do capitalismo industrial as cidades foram parte da solução para o abandono dos campos, causado entre outros factores pela mecanização agrícola. Os camponeses procuraram as fábricas para trabalhar e mudaram de classe. Embora vivendo em bairros pobres e imundos os operários construíram a cidade industrial. Estes êxodos demográficos aconteceram, com maior ou menor intensidade, em todos os países que, num dado momento histórico, iniciaram um decisivo processo de industrialização. O esvaziamento dos campos foi de tal ordem que se constituíram por esse mundo fora imensas áreas urbanas algumas delas quase ingovernáveis. Quer no mundo desenvolvido, quer nos países em vias disso, o crescimento urbano tornou-se avassalador. A cidade explodiu!

Portugal não é excepção. Por exemplo, nestes últimos 30/40 anos, o país conheceu uma urbanização assinalável da sua faixa litoral. Entre Braga e a península de Setúbal (mais a faixa litoral algarvia) constituiu-se um imenso *continuum* urbano no qual se destaca o volume e a área ocupada pelas duas zonas metropolitanas do Porto e de Lisboa. Sintomático foi o que sucedeu com esta última cidade que, ao longo deste período, se afogou por completo numa enorme muralha suburbana circundante. No entanto, a expansão urbana que envolve a capital não se deveu somente à vinda em massa de população migrante oriunda do interior ou até de fora do país. O próprio centro da cidade foi e ainda continua a ser alvo de um intenso esvaziamento populacional que, em grande parte, se desloca dos bairros antigos para os novos conglomerados residenciais da periferia.

Enquanto no litoral a muralha urbana se agigantou, no interior o mundo rural continuou rural, basicamente, porque não se desenvolveu e se despovoou brutalmente. Nesta extensa faixa territorial algumas cidades médias (com incidência para as capitais de distrito), apresentaram níveis de crescimento importantes, mas insuficientes, salvo algumas exceções, para gerar uma dinâmica capaz de inverter a desertificação dos campos e das aldeias envolventes. Esta dinamização urbana - que proliferou, designadamente, em muitas cidades e vilas sedes de concelho - coexiste a paredes-meias com extensas áreas rurais despovoadas (cuja população padece de elevados níveis de envelhecimento), é responsável pela constituição em certas regiões do interior de sistemas urbanos tendencialmente organizados em arquipélago, nos quais despontam focos circunscritos (mas diversificados) de urbanização.

Todavia, em parte destas cidades médias que atingiram melhorias apreciáveis (expressos, entre outros aspectos, no aumento da qualidade de vida), observa-se que a natureza desse desenvolvimento assenta principalmente em factores que se podem tornar pouco sustentáveis a médio prazo. Na sua maioria estas cidades são pouco industrializadas e cresceram, sobretudo, à custa da terciarização da economia (com destaque para o comércio e algum turismo) e da implantação de certos serviços públicos: hospitais, escolas e instituições de ensino superior. Por exemplo, as universidades e os politécnicos tiveram um grande impacto (ainda por estudar) nas economias locais e nos respectivos tecidos urbanos.

Contudo, uma das questões mais problemáticas relativas às áreas rurais localizadas no interior do país tem a ver com os elevados níveis de desigualdade social e de pobreza que afectam parte considerável das populações. Tendo como referência as desigualdades económicas, é flagrante a assimetria entre as zonas urbanas e os espaços de menor densidade populacional. Estudos publicados recentemente (Rodrigues, 2007; Costa, 2008), evidenciam essa diferença que resulta, em parte, dos baixos rendimentos, oriundos das pensões auferidas pela população idosa e dos salários que em média tendem a ser mais reduzidos nestas zonas, mas também advém dos níveis inferiores de escolarização e de qualificação profissional. Em Portugal a distinção entre espaços urbanos e rurais não corresponde somente uma mera categorização territorial, na verdade, ela significa, antes de mais, uma forte assimetria socioeconómica que tende a persistir na sociedade portuguesa.

Depois das intensas conturbações demográficas e migratórias que se desenrolaram desde os anos 60 do século passado, e que provocaram enormes desequilíbrios territoriais e regionais, vivemos neste início de século XXI uma situação de ‘encrostamento’ da qual parece não haver qualquer possibilidade de inversão. O nosso território parece que se trancou sobre si próprio: o interior que teima em desertificar-se, independentemente da dinâmica de algumas cidades médias; os subúrbios a litoral que continuam a se densificar de pessoas e de construção; os centros das maiores cidades que não conseguem cessar a sangria populacional.

3. Políticas públicas: a via do encerramento

Das três ‘trancas’ territoriais identificadas iremos, neste texto, debruçarmo-nos sobretudo na primeira: a desertificação do interior. O atrofamento demográfico que se vive em mais de metade do país não deveria ser encarado como irreversível. Contudo, do ponto de vista das políticas públicas, tem-se vindo a assistir a uma contradição entre o discurso e a prática reinante. De um lado, ouvimos e lemos o recorrente apelo em relação à necessidade de apoiar o desenvolvimento das regiões e das localidades do interior com políticas que consigam atrair população e investimento económico. Mas, do outro lado, temos assistido à concretização de um conjunto de medidas estruturais, que não têm em conta a especificidade local e regional, representando, por isso, um travão determinante ao desenvolvimento e à revitalização dessas mesmas zonas. Iremos focar três exemplos concretos sobre o impacto perverso resultante da aplicação de determinadas decisões políticas levadas a cabo nestes últimos anos.

Pela mão dos mais recentes governos constitucionais implementaram-se algumas políticas de carácter financeiro e económico que produziram um conjunto de consequências negativa, refiro-me: ao aumento dos escalões do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado); ao encerramento de serviços e de estabelecimentos públicos; e à acção ‘excessivamente zeladora’ por parte da ASAE (Autoridade de Segurança Alimentar e Económica).

É urgente estudar seriamente o impacto social e económico destas medidas nas comunidades, de qualquer modo, gostaria de reflectir brevemente sobre cada uma delas. De uma forma geral podemos dizer que as três resultam de uma necessidade em resolver graves problemas económico-financeiros do país. O aumento do IVA teve como objectivo contribuir para a redução do défice público; o encerramento de alguns serviços visa reorganizar a rede pública de escolas, de centros de saúde, etc.; a acção fiscalizadora da ASAE tem, entre outros, o objectivo de reduzir o âmbito da economia informal e subterrânea. No entanto, independentemente de se poder questionar estes e outros princípios base, considero que estas três medidas associadas tiveram repercussões muito negativas nas zonas do interior, que, já de si, detinham economias muito débeis e periclitantes.

O aumento do IVA gerou um inegável efeito estrangulador em certos sectores da economia local, principalmente nas zonas fronteiriças, que num contexto de economia aberta e sem tarifas alfandegárias viram perder clientes e consumidores face à concorrência das empresas do país vizinho (onde o escalão topo do IVA é inferior).

O encerramento de serviços (com destaque para os sectores da saúde e da educação) pode até fazer algum sentido ao nível da organização das redes nacionais, mas é inegável que gerou e continua a gerar uma forte situação de instabilidade e de falta de confiança relativamente aos modelos alternativos que estão a ser melhor ou pior implementados. As políticas de concentração de serviços tomadas por estes últimos governos (umas necessárias, outras nem por isso), implicarão não só uma redução da população activa, como poderão comprometer ainda mais os índices de competitividade e de capacidade de atracção de novos residentes.

Por último, a acção da ASAE, que se pauta por um combate assertivo à economia informal e à falta de qualidade produtiva, mas que peca por não enquadrar outro modo de operar que não seja o da mera fiscalização. Na verdade, nos meios rurais a economia informal é, em grande parte, uma economia tradicional - de artes, de ofícios e de produtos - que não só significam um recurso económico e um património cultural importante como representam um capital a ter em conta para o desenvolvimento local. Associada à actuação fiscalizadora é indispensável levar a cabo uma acção revitalizadora e conversora, de maneira a que os sectores mais tradicionais não desapareçam pura e simplesmente (não é este o significado da tão apregoada 'pró-actividade'?)). O Estado deverá ter aqui um papel determinante, não só na requalificação das boas práticas de produção, mas, sobretudo, na capacidade de construir escala: é importante manter o carácter descentralizado da produção e, ao mesmo tempo, criar redes de distribuição que assegurem a viabilidade económica destes sectores.

Este texto não tem como objectivo questionar a maior ou menor pertinência destas medidas, o que questiono é, por um lado, o modo uniforme e homogeneizante como estas têm sido aplicadas sem levarem em linha de conta a especificidade local e regional e, por outro lado, o facto de terem gerado um efeito catalizador ao acentuarem o impacto de algumas tendências já de si bastante regressivas. Na verdade, a via linear do encerramento (de maternidades, de urgências nos centros de saúde, de escolas, de cursos superiores...) pode a curto prazo beneficiar as contas públicas, mas, no futuro, poderá comprometer ainda mais o desenvolvimento do interior e das respectivas vilas e cidades. E, consequentemente, porá em causa qualquer real possibilidade de transpor para as políticas de desenvolvimento do interior as dimensões que orientam aquilo que tenho designado como o princípio da cooperação.

4. Para uma convergência diferenciadora

Assim, ao invés de uma via linear, torna-se imprescindível implementar uma via diferenciadora por parte das políticas públicas. Alguns sinais têm sido dados nestes últimos tempos que convém sublinhar e que poderão ser indicativos de uma eventual mudança estruturante no conteúdo das políticas de desenvolvimento regional. A primeira diz respeito à medida fiscal preconizada no Orçamento Geral do Estado de 2008, que atribui benefícios relativos à interioridade, reduzindo de 20 por cento para 15 por cento a taxa de IRC para as entidades cuja actividade principal se situe nas regiões do interior (no caso de instalação de novas entidades a taxa é reduzida para 10 por cento). Trata-se, sem dúvida nenhuma, de uma medida importante, que peca por tardia, e que poderá ter um impacto considerável num cenário de conjugação com uma eventual descida gradual do IVA.

Um outro sinal diz respeito à nova perspectiva da política das cidades que incentiva a dinâmica interurbana, nomeadamente, entre cidade médias situadas no interior. A constituição de redes urbanas de carácter *policêntrico* para a competitividade, inovação e, simultaneamente, para a gestão partilhada dos recursos¹, poderá desencadear novas modalidades de desenvolvimento de âmbito regional que se reflectam na revitalização de certas localidades rurais. Nesta lógica de partilha de recursos entram também os diversos incentivos à cooperação transfronteiriça, no sentido de se passar de uma situação de concorrência com as regiões espanholas para uma relação de maior cooperação. Contudo, este objectivo só poderá atingir uma real sustentabilidade quando, entre outros aspectos, se estabelecer uma gradual equiparação entre os dois países nos escalões do IVA.

De qualquer modo, para implementar sistemas regionais *policêntricos* é fundamental reinventar e incrementar novas plataformas de relacionamento territorial não só entre as diferentes cidades, mas inclusive, entre estas e as áreas rurais limítrofes. Ao focalizarem e se canalizarem preferencialmente para a dinâmica reticular entre cidades, as políticas que visam incentivar o *policentrismo* podem correr o risco de descurar a relação entre as cidades e os espaços rurais. Se as primeiras não contribuírem decisivamente para a reanimação dos segundos, são as próprias cidades que perdem na medida em que limitam o âmbito de influência territorial, que deveria ser regional, ao perímetro circunscrito da sua malha urbana².

Tendo em conta o conjunto das políticas enunciadas que tiveram (ou pretendem ter) um impacto no interior, particularmente no mundo rural, podemos dizer que estas padecem de uma coerência estratégica nacional que seja minimamente convergente. Na verdade, se no âmbito das políticas intergovernamentais europeias se exigem e se impõem parâmetros relativamente rígidos para uma certa convergência, já a nível interno essa exigência parece esboroar-se na acção particular e, por

¹ Estes são os princípios orientadores do novo programa Política de Cidades Polis XXI.

² A este respeito ver Carmo (2008a).

vezes, monolítica de cada Ministério. Em muitos casos fica-se até com a ideia de que a pressão da União Europeia para a convergência intergovernamental propicia, em muitos casos, uma maior divergência intragovernamental em termos das políticas nacionais. O sentido contraditório das medidas referidas é claramente demonstrativo em relação a esse tipo de dissonância.

Por este motivo, considero que as políticas direccionadas para o interior e para a regeneração dos espaços rurais deverão não só convergir estrategicamente, como exigem um forte questionamento e uma reconfiguração do papel do Estado enquanto agente de desenvolvimento local. No fundo referimo-nos a um Estado que seja capaz de promover e de integrar políticas convergentes do ponto de vista estratégico, mas diferenciadoras no que concerne ao seu impacto regional e local.

5. Um outro modelo: o princípio do Estado propulsor

Estou cada vez mais convencido que um dos entraves bloqueadores do desenvolvimento socioeconómico de Portugal deriva, em grande parte, do excessivo centralismo estatal sem qualquer tipo de contrabalanço ao nível de uma sociedade civil sólida e estruturada. Os debates sobre a reforma e a sustentabilidade do Estado social passam cada vez mais por conceber o próprio Estado como um agente potenciador que incida sobre as capacidades dos indivíduos e colectividades de modo a intervir, por esta via, na atenuação (e, porque não dizer, na erradicação) das situações de maior precariedade e exclusão social.

Para tal, é essencial incorporar naquilo que se designa de *Estado de investimento social*³ a função de *promoção social* que, em paralelo com a *função de protecção*, consiga mobilizar os recursos necessários para produzir novas capacidades económicas e sociais (Sen, 2003). Não se trata de limitar ou de reduzir o papel redistributivo e protector do Estado, mas de acrescentar uma valência que poderá, ao mesmo tempo, contribuir (em parte) para a sua sustentabilidade e intervir de forma mais directa e incisiva em certos sectores produtivos.

Partindo destes princípios gerais, considero que esta função não só é vital para o Estado, como é fundamental para a revitalização de determinadas áreas da sociedade que, apesar de se encontrarem em situação de maior fragilidade, detêm algum capital potencial que pode ser dinamizado e, porque não dizê-lo, rendibilizado. Refiro-me, por exemplo, a alguns estratos populacionais como os jovens qualificados desempregados ou precários cujo capital humano deve ser redireccionado; mas também me refiro às comunidades periféricas (em meio urbano ou rural), que detêm uma variedade riquíssima

³ *Investimento social* significa que a aplicação de recursos financeiros “(...) em áreas como a educação, a família ou a saúde não constitui transferências passivas (mesmo que normativamente justificáveis), mas uma forma de obter ganhos futuros e evitar despesas e angústias individuais/colectivas futuras” (Mendes, 2008: 170).

de saberes, práticas e de redes sociais suficientes para catapultar novas estratégias e modos de produção económica. Entendo que o Estado social deverá ser uma espécie de agente *propulsor* do desenvolvimento que consiga imergir nos mais diversos contextos sociais e territoriais de modo gerar sinergias locais. Isto implica uma reformulação orgânica profunda no seio das instituições e das agências públicas.

Este objectivo poderá ser alcançado traçando três caminhos interdependentes: agilizar a organização e o modo de operar das instituições e das agências públicas (por ex.: reduzindo a burocracia); dotar a sua acção de uma componente mais empreendedora (e até pedagógica) e não meramente fiscalizadora ou controladora; conseguir gerar plataformas de confiança com os cidadãos.

O exemplo da ASAE, que tanto se tem falado, parece-me paradigmático a esse respeito. Esta agência que lida todos dias com um tecido económico, em muitos casos já de si muito fragilizado, acabou por se ficar pelo papel coercivo de policiamento, gerador de desconfiança e de mal-estar nas populações. A insensibilidade demonstrada, designadamente sobre a especificidade de certos sectores tradicionais da economia, é reveladora sobre as consequências mais nefastas do centralismo cego, como se a realidade do país se resumisse a uma matriz regida por procedimentos administrativos. Se ao invés de se encerrar logo à partida locais de comércio e de serviços que não cumprem os requisitos mínimos, a ASAE tivesse como pressuposto de actuação os três princípios de acção que enunciámos atrás, provavelmente ter-se-ia prestado um outro serviço à dinâmica das economias locais.

Quer se queira, quer não, Portugal ainda é (muito) feito das economias locais, não só em termos produtivos, mas inclusive ao nível das extensas redes sociais que se organizam em seu redor. Muitas vezes, são estas redes as estações de protecção que restam às populações mais desfavorecidas, nomeadamente, os idosos. À partida tudo isto parece ser muito insignificante, visto a uma escala macroeconómica, mas se pudéssemos somar todas essas insignificâncias, chegaríamos provavelmente a números consideráveis.

A ideia de um Estado propulsor vai precisamente no sentido oposto: em vez de se destruir essas redes, as agências públicas deveriam encará-las como algo em potência, capaz de catapultar um conjunto de dinâmicas imprevistas. Refiro-me sem dúvida ao capital social, nas suas mais diversas acepções, ou seja: promover as redes existentes em territórios concretos de forma a se aglutinem em torno de nós de dinamismo bem estabelecidos (sejam eles produtivos, associativos ou culturais).

Considero que a noção de *embeddedness* (imergir em), utilizada por Peter Evans (1996), é a que melhor define essa necessidade de articulação entre diversas organizações (nomeadamente, o terceiro sector), as agências públicas e a implicação dos actores locais no futuro das respectivas comunidades e regiões. Tal como defende o autor, para se gerar este tipo de sinergias o Estado não

pode ser posto de lado, mas, também não deverá assumir um papel desmesurado e excessivamente centralizador, que impõe programas e projectos instituídos de cima para baixo.

O Estado deve deter a elasticidade para imergir nos distintos contextos territoriais de maneira a propulsionar redes e plataformas de interconexão (capital social) que abarquem transversalmente os cidadãos, as associações e os agentes públicos. Mas, simultaneamente, deverá dotá-los das condições básicas para que estes detenham alguma capacidade de autonomia face a uma excessiva dependência do poder central. Só assim o Estado poderá deixar de ser encarado como uma entidade exterior, que impõe determinados modelos e regras, para passar a ser visto como um parceiro institucional.

É neste sentido que se estabelece o princípio da cooperação como princípio orientador das políticas públicas do desenvolvimento rural e do interior: isto é, deter a capacidade de imergir nos contextos da pequena (e, em muitos aspectos, débil) vida económica e social de maneira a gerar os mecanismos fundamentais para que estes incrementem valor acrescentado e se tornem, por este meio, gradualmente mais autónomos (e, consequentemente, menos dependentes) do próprio Estado.

A partir desta noção vemos como os conceitos de policentrismo e de capital social se articulam de modo a configurarem uma perspectiva que aponta, simultaneamente, para uma acção política diferenciadora em função dos contextos espaciais (ou seja, uma acção de cariz policêntrico) capaz de promover e de incrementar as sinergias e as potenciais ligações locais (capital social).

6. Considerações finais

Por intermédio de uma série de estudos que realizei sobre a região do Alentejo, tive a oportunidade de trabalhar autonomamente cada um destes conceitos. Fui-me apercebendo da pertinência em estabelecer uma articulação analítica que evidenciasse o princípio basilar que designei de *cooperação*. De facto, a relação entre territórios distintos (cidades - aldeias, espaços urbanos – rurais) estrutura-se em grande medida no tipo de redes e de ligações que são constituídas. Por exemplo, certas zonas rurais localizadas na proximidade das cidades mais importantes conhecem algum dinamismo que se pode reflectir parcialmente no aumento do volume populacional, mas também na intensificação das deslocações e dos níveis de mobilidade espacial (Carmo, 2007). Estes circuitos e trajectos regulares entre diferentes localidades representam um recurso em potência que pode ser maximizado no sentido que defini no início deste texto. Para tal, torna-se vital perspectivar os dois conceitos em causa. Na verdade, as redes policentradas entre diferentes escalas territoriais podem significar um capital decisivo a ter em conta pelas políticas públicas para a revitalização e recrudescimento dos espaços rurais, de forma a que estes se transformem em territórios menos desiguais.

Referências Bibliográficas

BOURDIEU, Pierre (1980). Le capital social: notes provisoires. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales* 31: 2-3.

CARMO, Renato Miguel do (2008a). Da escala ao território: para uma reflexão crítica do *policentrism*. *Análise Social (no prelo)*.

CARMO, Renato Miguel do (2008b). Portugal, sociedade dualista em questão: dinâmicas territoriais e desigualdades sociais. In Silva, Filipe Carreira da, Wall, Karin, Cabral, Manuel Villaverde, Aboim, Sofia (Eds.), *Itinerários. A Investigação nos 25 Anos do ICS*. Lisboa : Imprensa de Ciências Sociais (no prelo).

CARMO, Renato Miguel do (2008c). A dificuldade em gerar capital social: a questão da falta de confiança numa aldeia portuguesa. *Ruris* 2 (no prelo).

CARMO, Renato Miguel do (2007). *De Aldeia a Subúrbio. Trinta Anos de uma Comunidade Alentejana*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

COSTA, Alfredo Bruto da *et al.* (2008). *Um Olhar sobre a Pobreza. Vulnerabilidade e Exclusão Social no Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Gradiva.

COLEMAN, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.

EVANS, Peter (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence of synergy. *World Development* 24 (6): 1119-1132.

FERRÃO, João (2002). Portugal, três geografias em recombinação. *Lusotopie* 2: 151-158.

MENDES, Hugo (2008). O Caos Normal do Estado Social num Mundo em Globalização. In Carmo, Renato Miguel do, Melo, Daniel e Blanes, Ruy Llera (coord.), *A Globalização do Divã*. Lisboa: Edições Tinta-da-China, 147-182.

PUTNAM, Robert (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

PUTNAM, Robert (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

RODRIGUES, Carlos Farinha (2007). *Distribuição do Rendimento, Desigualdade e Pobreza. Portugal nos Anos 90*. Coimbra: Almedina.

SEN, Amartya (2003). *O Desenvolvimento como Liberdade*. Lisboa: Gradiva.