
JUAN MOZZICAFREDDO *
ISABEL GUERRA *
MARGARIDA A. FERNANDES **
JOÃO QUINTELA *

PODER AUTÁRQUICO E DESENVOLVIMENTO LOCAL ***

79

Este texto faz parte de um trabalho empírico sobre o funcionamento do Governo Local. Trata-se de saber qual é a sua especificidade no que se refere à capacidade de poder do sistema político local e ao seu papel no desenvolvimento do Concelho. Para esse objectivo, debruçamo-nos

sobre as relações com o Governo Central, sobre as estratégias de acção camarárias no contexto da austeridade fiscal, assim como nos modelos de gestão e de acção política que o poder autárquico foi desenvolvendo.

PENSAMOS ter demonstrado, num anterior texto sobre o poder local, a existência, na sociedade local, dum grau de consensualidade elevado relativamente ao funcionamento do sistema político local. Uma das razões, julgamos, que podem explicar este consenso é o que denominamos de «grau zero do poder local», entendido como a aceitação relativamente pacífica e generalizada, da necessidade, durante uma primeira fase de implementação do poder local (1974-1984), de um programa de acção centrado na criação de infra-estruturas e equipamentos sociais (Mozzicafreddo, *et al.*, 1988).

Pensamos, porém, que é pelo menos curioso que, para além da pertinência da referida explicação, o funcionamento e as características do poder autárquico atinjam tal grau de consensualidade. Isto não resulta, da nossa parte, de qualquer consideração positiva sobre a conflitualidade (abstracta) na esfera do poder; parte antes da ideia de que qualquer acção

1. Introdução

* Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e Centro de Investigação e Estudos de Sociologia.

** Centro de Investigação e Estudos de Sociologia.

*** Este texto faz parte da pesquisa «Poder Local, Inovação Urbana e Austeridade Fiscal» que decorre no âmbito do CIES/ISCTE e é apoiada pela *Stiftung Volkswagenwerk*.

de poder, enquanto selecção de alternativas, pressupõe um grau razoável de conflitualidade. E, nesse sentido, pensamos que o conflito na acção política é positivo, natural e eficaz: é da acção conflitual, porque decisória, que resulta o consenso, que é um dos resultados da acção política.

Tencionamos, por isso, prosseguir aquela reflexão inicial centrando o presente texto no problema da capacidade do poder autárquico e do seu papel no desenvolvimento local, abordando, num próximo trabalho (a publicar na revista *Sociologia-6*), mais especificamente as questões do poder político local e os seus modelos de gestão e de legitimidade.

Neste sentido, tentaremos esclarecer aspectos do funcionamento do poder autárquico que dizem respeito à especificidade do poder no sistema político local. É claro que, para a realização desse objectivo, esperamos, numa síntese das teorias sobre a matéria, poder medir o alcance das diversas explicações elaboradas sobre o funcionamento do sistema local. O nosso interesse, contudo, é de contribuir para essa clarificação interpretativa com base, sobretudo, na análise concreta de algumas das características que se nos afiguram de maior pertinência para tal fim.

2. Breve apresentação das teorias sobre o Governo Local

No contexto actual, as políticas locais podem ser entendidas como um processo histórico de transformação das sociedades e de reorganização dos governos locais. Pode-se mesmo afirmar que o problema não é tanto o poder de Estado em si (central ou local), mas as novas configurações sociais inseridas nas formas democráticas de gerir os compromissos e os conflitos entre grupos diversificados. Equacionar o poder autárquico como objecto de pesquisa não implica considerar a outra dimensão do problema, o poder central, como um bloco de poder de imposição da actividade política e social. Implica, sim, considerar o grau de autonomia ou de dependência, ou seja, de articulação com a Administração Central, que o poder autárquico estiver na disposição de implementar. Implica, também, considerar o grau de especificidade do sistema político local e os diversos elementos da sua articulação com a sociedade local.

As diferentes perspectivas teóricas sobre esta matéria nem sempre têm em conta a complexidade que o poder autárquico reveste. Todavia, das diferentes análises dos mecanismos de decisão — posicional, reputacional, decisional — às análises comparativas, privilegiando ora a perspectiva desenvolvimentista, ora o papel das classes, passando pelas contribuições marxistas e as teorias da reorganização dos governos locais, têm-se sucedido — de diversos autores, de

diferentes países — as tentativas de compreensão do funcionamento do poder autárquico.

Passemo-las rapidamente em revista.

— *A análise posicional*

A primeira abordagem da problemática do *poder local*, de Lynd (1929), data dos finais dos anos 20 e será retomada, já no início da década de 40, pelo estudo de Warner e Hunt (1941) sobre «Yankee City».

Nestes trabalhos, os autores, para identificarem os dirigentes locais, começam por determinar as funções mais importantes preenchidas pelas diferentes instituições, uma vez que, do seu ponto de vista, o poder se identifica com a função e se exerce dentro dos limites dos diferentes papéis relativos a essa função.

Trata-se, obviamente, duma abordagem muito limitada, que não revela os mecanismos da dominação.

— *A análise reputacional*

Partindo dum aprofundamento e complexificação da problemática do poder a nível local, o estudo de F. Hunter (1952) sobre Atlanta, na década de 50, vai tratar esta questão em termos de avaliação da imagem, da reputação, dos actores políticos.

Embora muito dependente da subjectividade dos especialistas encarregados de proceder à determinação das pessoas com a reputação de deterem o poder — e, de resto, reputação e poder serão sempre equivalentes? —, a análise de Hunter seria mais tarde confirmada e completada por outro estudo do mesmo autor (1959), desta vez de âmbito nacional.

Estes trabalhos revelam uma estrutura monolítica do poder e a predominância dos dirigentes económicos sobre a vida política e social, embora se sublinhe também o papel dos dirigentes políticos e religiosos.

— *A análise decisional*

No entanto, só com o trabalho de R. Dahl (1971) sobre New Haven se pode dizer que a análise dos mecanismos do poder local alcança verdadeiro estatuto científico.

A metodologia de Dahl inaugura uma linha de pesquisa que parte da análise dum certo número de decisões, funda-

mentais para a vida da colectividade local, e mede o poder de cada um dos actores que participam na sua elaboração, cruzando esta análise com uma tipologia das estruturas do poder local. Este procedimento distingue reputação e poder e opõe muitas vezes poder real e poder virtual.

Entre as várias críticas que têm sido feitas a esta linha metodológica, a mais importante parece ser a que assinala a indeterminação final das decisões tomadas, que são negociadas uma a uma, sem estratégia global nem perspectiva ulterior.

— *A análise comparativa*

A fim de ultrapassarem o unilateralismo das metodologias referidas, autores como Presthus (1964), vão tentar combinar análise reputacional e análise decisional, mostrando que ambos os métodos se completam e contribuem em conjunto para a compreensão da estrutura do poder em comunidades dissemelhantes.

Este tipo de estudos conhecerá rapidamente uma considerável difusão. Entre os autores que neles mais se vão destacar, salientemos C. W. Gilbert (1972) e T. N. Clark (1968).

Clark, partindo de quatro questões — quem governa? onde? quando? com que efeitos? —, elabora um índice da estrutura de decisão (descentralizada ou centralizada), que é, por sua vez, indicador duma estrutura monolítica ou pluralista de poder, concluindo que, quanto mais uma comunidade é urbanizada, mais ela se torna complexa, económica e socialmente, e mais o poder é diversificado.

Outros autores, Grimes, Lyon, Bonjean (1975), no entanto, recusarão generalizar resultados de estudos de situações demasiado diferentes entre si.

Pesquisas comparativas foram empreendidas também em França, onde P. Kukawka, Ch. Mingasson e Ch. Roig (1969), por exemplo, estudaram a estrutura do poder local em dezasseis comunas da região Rhône-Alpes. As diferentes cidades eram caracterizadas pelo tipo de actividade económica, pelo tamanho e também, pela primeira vez, pela importância respectiva das classes sociais do seu seio.

Nestes estudos — e nisso se afastam da perspectiva desenvolvimentista e evolucionista que lhes tem sido criticada — é a classe social a variável decisiva, a principal determinante da natureza do poder. No entanto, como aliás os próprios autores demonstram, colectividades locais com populações semelhantes dão origem a estruturas de poder totalmente diferentes. O que leva a pensar que outras variá-

veis, para além da determinação de classe, podem exercer uma influência decisiva.

Resultados demasiadas vezes contraditórios e reducionismo considerável da realidade social põem, assim, fortemente em questão a análise comparativa.

— *As abordagens marxistas*

83

Ao nível das diversas abordagens de orientação marxista (Castells, 1972, 1974, 1981 e Lojkine, 1972, 1977), abandona-se o estudo do jogo dos actores para privilegiar, a partir duma análise económica, as estratégias de obtenção e detenção do poder, nas instituições urbanas e locais, por parte das classes sociais, e com que fins — económicos, políticos e ideológicos. Torna-se, assim, aparente a diversidade de estratégias que essas instituições permitem a quem as controla localmente.

Numa óptica em que tentam combinar análise de classes e estudo dos dirigentes e grupos políticos agindo nos processos de decisão, refira-se ainda a original pesquisa de M. Bassand e J. P. Fragniere (1977) sobre nove cidades da Suíça romanda.

Estas perspectivas sobre o Estado local situam as administrações locais quer como dependentes dos interesses económicos ou das relações económicas objectivas, quer como dependentes do poder central. O Estado local é, assim, funcional tanto para os interesses capitalistas dominantes como para a reprodução do domínio do poder central ou, como diria Cockburn (1977) no seu estudo sobre as autarquias inglesas, o poder local «é uma pequena parte de uma estrutura mais vasta» que, sob o capitalismo, está «sempre subordinada ao poder central do Estado capitalista».

Estas abordagens (Byrne, 1982; Duncan, 1982; Dulong, 1978), ao privilegiarem a perspectiva estruturalista nas análises sociais, negligenciam o papel dos actores sociais, a pertinência das representações simbólicas e as possibilidades de autonomia político-institucional dos governos locais. Pensamos que estas análises, muito embora com algumas graduações no que diz respeito ao grau de autonomia do político, se situam no interior do campo das 'relações objectivas' e só têm pertinência se, como diz Dearlove (1979), se argumenta, por um lado, que a esfera do político é estrangida a não ter nenhuma autonomia ou apenas a ter uma autonomia relativa e, por outro, que esse estrangimento opera fora do político e das relações de luta e de compromisso.

— *Novos contributos*

Finalmente, dentro das mais recentes pesquisas actuais, e com particular interesse para o nosso estudo, importa referir ainda duas perspectivas sobre o poder local.

A primeira diz respeito à problemática fiscal no contexto local, desenvolvida nomeadamente no projecto «Fiscal Austerity and Urban Innovation» (Clark, 1983), iniciada nos Estados Unidos em 1982. O referido projecto, que incidiu sobre as cidades americanas de mais de 25 000 habitantes, tem sido retomado em vários países, cada um deles desenvolvendo linhas de pesquisa semelhantes, embora adaptadas aos respectivos contextos.

A segunda refere-se aos estudos de Dearlove, Tomboe, entre outros trabalhos recentes sobre o poder local, que situam as análises das autarquias dentro do contexto da *reorganização* dos governos locais e do sistema político nacional enquanto, por um lado, expressões do sistema de Welfare State e, por outro, da austeridade fiscal, que impõem uma reorganização das competências e das funções (Dearlove, 1973; Tomboe, 1986). A problemática da reorganização, em Dearlove, por exemplo, é estudada no contexto mais vasto da expansão e retracção dos gastos públicos e da intervenção do Estado, na medida em que a reorganização dos governos locais se afigura uma forma significativa, nesta fase do Estado interventor, dos ajustes e modificações dos aparelhos de Estado ao nível local. Estes ajustamentos dizem respeito, sobretudo, ao funcionamento da Administração Local e da sua relação — de autonomia ou dependência — com a Administração Central.

Tanto a perspectiva da reorganização, como a da centralização da classe política, põem problemas relativos às novas estruturas e formas de exercício do poder local, aos novos processos políticos com implicações no acesso ao poder dos diferentes grupos e interesses da sociedade local e, sobretudo, ao problema da autonomia da orientação pública e política dos governos locais.

— *Em Portugal*

Na história recente de Portugal, a experiência das autonomias locais tem sido largamente referida, nos mais diversos discursos políticos, como uma das soluções possíveis para a crise política e social da sociedade. Muito raros são, no entanto, os trabalhos que efectivamente se debruçam sobre as situações concretas do funcionamento do poder local. Este

tem sido mais uma ocupação que uma preocupação, mais uma referência do que uma prática.

Se ignorarmos, por identidade de critérios, os trabalhos de índole administrativa e normativa, bem como os voltados para as questões pontuais do planeamento local, os textos de reflexão sobre a questão local, mesmo englobando nela os estudos sobre a regionalização, são escassos e tratam muito lateralmente a problemática do poder local.

A questão, de resto, tem sido fundamentalmente abordada dentro do quadro da descentralização-regionalização, sendo sobretudo significativas, numa óptica desenvolvimentista e correctora das assimetrias regionais, as análises político-administrativas ⁽¹⁾ (Caetano, 1982) e económico-financeiras (Lopes, 1977; Gomes, 1983; Barata, 1981; Plano a Médio Prazo, 1977).

Parece, no entanto, que, pouco a pouco, vão amadurecendo e surgindo os aspectos mais propriamente políticos da problemática da regionalização: descentralização, reorganização dos aparelhos centrais e locais do Estado, aumento dos poderes, competências e meios das Autarquias Locais, desenvolvimento local, etc. Disto são testemunho dois Colóquios, realizados em 1982, mas cujas intervenções só posteriormente foram publicadas (Conferências, 1984) e alguns poucos autores que, entretanto, se têm debruçado sobre este tema (Guerra, 1986; Figueiredo, s/d; Neves, 1984; Neves e Henriques, 1986).

Tal é o ponto actual da reflexão, em Portugal, sobre este tema.

Os estudos sobre os governos locais têm-se desenvolvido em torno de duas perspectivas. A que considera o poder local como «agência» da Administração Central e a que o encara como poder independente da normatividade do Poder Central e autónomo na sua capacidade de intervenção. Nas pesquisas concretas, estas perspectivas têm graduações interpretativas, o que não impede que ao passar à pesquisa empírica se percam, geralmente, as nuances teóricas e se extremem as posições analíticas e normativas relacionadas, geralmente, com as concepções do Poder e do Estado.

A perspectiva que coloca o poder autárquico como «agência» do Poder Central baseia-se: a) no facto de a capacidade de autonomia ou independência do governo local se relacionar estreitamente com a possibilidade que este tem de

3. Em torno do Poder

(1) Dentre estas, destacamos:
Revista *AR*, n.ºs 2, 3, 4 de 1977 e 5 de 1979; MAI/DG da Acção Regional; Revista *Planeamento*, n.º 2, vol. 2, consagrado à delimitação das Regiões-Plano, C.E.P., Lisboa, Junho de 1979; Textos da *Discussão Pública sobre Regionalização*, Secretariado Técnico para a Regionalização, Porto, Fevereiro de 1982. De interesse, também, a consulta da colecção das revistas *Cadernos Municipais*, *Poder Local*, *Vida Local* e *Municipalismo*.

obter transferências financeiras da Administração Central; b) na uniformização dos serviços públicos institucionalmente definidos pela Administração Central; e c) na dependência da intervenção autárquica da legislação central⁽²⁾.

A outra perspectiva permite encarar diferentemente a autonomia possível do poder autárquico, quando considera que a capacidade decisional do governo local, como instituição representativa da democracia, resulta do facto de este ser o elo final da cadeia de autoridade relacionada com o eleitorado. O problema é, portanto, o poder do eleitorado e a sua delegação no governo local, como agente decisor e executor de acções capazes de influenciar o desenvolvimento local.

Ambas as interpretações têm pertinência explicativa face às capacidades de intervenção do poder local. Têm em comum o pressuposto de que há capacidade para exercer o poder, quer este advenha do Estado, quer do eleitorado.

No entanto, do ponto de vista desta pesquisa, não questionamos tanto a capacidade de poder do poder local, como nos interrogamos sobre as mediações e mecanismos que tornam possível o exercício real desse poder. Dito de outra forma, interrogamo-nos sobre os mecanismos que transformam a potencialidade decisória em capacidade decisional.

As características conflituais do poder do Estado exigem que a sua acção seja analisada, simultaneamente, como agente e como obstáculo às transformações sociais, na medida em que ele próprio institucionaliza e desenvolve funções e processos contraditórios. Isto porque entendemos o Estado como instituição política do conjunto social, codificando diferentes compromissos sociais, institucionalizando processos de representatividade e concretizando diferentes representações simbólicas do poder. Neste sentido, o poder do Estado, na sua dimensão política e institucional, é um processo dinâmico e conflitual de representação da unidade social.

O poder do Estado, não tendo uma acção independente dos outros sistemas sociais, nos quais se insere, não deixa por isso de ser um actor na regulação política do conjunto social (Saunders, 1983; Badie, 1979). Situando-se num processo de relações entre forças e interesses contraditórios, não esgota aí o significado da sua acção. Se, por um lado, acciona mecanismos próprios de intervenção político-institucional — que, por sua vez, provocam novos campos sociais de conflito e estimulam novas mudanças —, por outro, o Estado configura o poder dos processos representativos que atribuem legitimidade às suas decisões num sistema democrático.

⁽²⁾ Num outro momento abordaremos as polémicas parlamentares sobre o grau de autonomia que é atribuído pelos Partidos políticos ao governo local.

O que nos parece existir é antes uma certa autonomização do político, que se manifesta através de uma forte tendência para que o grupo político-partidário seja o grupo privilegiado do ponto de vista da dinâmica da acção política. Este fechamento do sistema político local (que será objecto de aprofundamento do nosso próximo texto já referido) é, talvez, uma das principais características do sistema político local em Portugal.

Pretendemos, aqui, desenvolver algumas das principais características que dão conta da especificidade do exercício do poder local. Pretendemos averiguar a capacidade do poder local para escolher as decisões que influenciarão o desenvolvimento local ou, em oposição, a ausência de exercício do poder — o *défice* de poder —, quer relativamente à sociedade local, quer face à Administração Central.

A estrutura básica dum meio de comunicação como o poder reside, no entender de Luhmann (1985), na combinação, inversamente condicionada, de combinações alternativas, avaliadas de forma positiva ou negativa, que servem de fundamento para que o poder apareça como possibilidade (potencialidade, decisão) e aja como tal. O poder existe quando, perante uma situação de expectativa e de possibilidade de intervenção, se constituem alternativas de acção, valorizadas como favoráveis ou desfavoráveis. Assim, o poder é a capacidade de seleccionar alternativas e, em consequência, também a capacidade de excluir alternativas⁽³⁾.

Equacionando o poder como capacidade de excluir alternativas, ele é entendido, não como um atributo físico ou quantitativo, assente num indivíduo, classe ou grupo social, nem como uma entidade abstracta de efeitos, de causalidades e/ou subordinação, mas como um fenómeno relacional. Na concepção abstracta do poder que corresponde ao conceito de poder como «soma-zero», a perda de poder por um indivíduo ou um agente social corresponde a igual quantidade de poder recuperado por outros indivíduos ou agentes sociais.

Para Luhmann, o poder é entendido, viu-se, como um fenómeno relacional e recíproco, mais do que uma expressão causal. Nas sociedades modernas, onde há reciprocidade de situações e de posições, cada situação de parceiro social e político e cada indivíduo ou agente social tem a capacidade e a possibilidade de exercer (embora desigualmente, segundo as propriedades dos sistemas onde está inserido) um poder diferenciado sobre os outros. Quanto maior é a diferenciação social, maior é a difusão do poder e, por conseguinte, maior

⁽³⁾ A percepção da negação/exclusão como indicador da capacidade de poder vem já da teoria política de D. Easton, P. Bachrach-M. Baratz, R. Dahl, S. Lukes entre outros.

é a interacção dos sujeitos sociais com possibilidade de exercerem a capacidade relacional do poder.

Esta concepção interessa-nos não apenas como perspectiva teórica, mas, sobretudo, como conceito operativo na problematização da especificidade do poder autárquico. Centrando-nos na análise do funcionamento do poder autárquico, pretendemos entender a sua capacidade positiva de seleccionar alternativas ou o seu *défice* de poder.

Esta capacidade, bem como o seu grau de autonomia ou dependência, e a sua especificidade enquanto organizador da sociedade local, resultam das funções e da dinâmica do sistema político local.

São estas funções do sistema político local que estão no centro das atenções da nossa pesquisa. Centramo-nos, neste texto, fundamentalmente: a) nos problemas da autonomia e dependência em face da Administração Central; b) nas concepções de desenvolvimento; c) nos modelos de gestão e de acção política.

4. O poder autárquico e o seu papel no desenvolvimento local

Pretendeu-se, nesta pesquisa, analisar a relação entre poder local e Administração Central, não apenas em torno do debate da descentralização mas no contexto das relações sociais e políticas que enquadram a interacção entre essas duas esferas de poder. Neste sentido, a discussão centrada nas formas de centralização-descentralização adquiriria toda a sua significação na medida em que teria em conta as condicionantes sociais das formas institucionais do poder e as diferentes configurações dos vários elementos que compõem o conjunto do sistema político local.

Consideram-se, ainda, a multiplicidade de interdependências — políticas, jurídicas, económicas e burocráticas — que articulam estas duas esferas de poder.

4.1. Problemas de autonomia/dependência face à Administração Central

Os dados recolhidos permitem-nos assinalar que, na articulação entre o poder autárquico e a Administração Central, se encontram simultaneamente forças promotoras de autonomia e forças centralizadoras, cuja evolução descontínua ao longo destes últimos 12 anos (74/86) só pode ser entendida na especificidade da situação histórica de Portugal no pós-25 de Abril de 1974.

Encontramos, assim, nos vários níveis de relacionamento entre o poder autárquico e a Administração Central, forças que revelam avanços e recuos e, sobretudo, muita ambiguidade.

4.1.1. A institucionalização democrática

O poder autárquico em Portugal é, hoje, um facto incontestado, que encontra o seu fundamento em eleições regulares e directas, garantidas pela Constituição da República.

O Estado centralizador que, durante várias décadas, assegurou de forma autoritária o seu domínio sobre o conjunto social, foi substituído por um Estado democrático, baseado na soberania popular (Art. 2.º da Constituição), que respeita na sua organização os princípios de autonomia das autarquias locais e a descentralização da Administração Pública (Art. 6.º), e em que a participação directa e activa dos cidadãos na vida política constitui um instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático (Art. 112.º).

A nova estrutura administrativa integra a existência de autarquias locais com autonomia administrativa e financeira (Art. 238.º). Uma importante legislação, onde se destacam as «Leis das Finanças Locais» (4), as «Leis de delimitação de competências» (5) e as leis estruturadoras do «funcionamento dos órgãos autárquicos» (6), permite, hoje, a existência de um quadro legal de funcionamento político-administrativo e financeiro aos órgãos do poder autárquico.

E se, ao nível das competências (como veremos adiante) se sofre ainda de um real atraso na descentralização das capacidades de intervenção autárquica, já ao nível financeiro, apesar da «crise fiscal», as autarquias vão adquirindo cada vez maior capacidade de criar receitas próprias, demonstrando inclusivamente um esforço de intervenção superior ao do próprio Estado Central, como se pode observar nos quadros seguintes.

QUADRO 1

Relação da transferência da Administração Central para a Administração Local sobre as despesas totais do Orçamento Geral do Estado — 10³ contos

ANOS	TRANSFERÊNCIAS (1)	DESPESAS DO OGE (2)	1/2 (EM %)
1980	30 248	355 048	8,6
1981	37 321	440 045	8,5
1982	42 603	560 352	7,6
1983	48 517	720 585	6,7
1984	54 047	901 326	6,0
1985	68 898	1 210 677	5,7
1986	79 238	1 596 086	4,9
1987	90 460	1 908 163	4,7

(1) Inclui o Fundo de Equilíbrio Financeiro e outros auxílios a empreendimentos intermunicipais.

FONTE: Contas de Gerência Municipais e O.E.

(4) Lei 1/79, Lei 1/87 e Lei 98/84.

(5) D.L. 701A/76, Lei 79/77, Lei 77/84 e D.L. 100/84.

(6) D.L. 701A/76, D.L. B/76, D.L. 100/84, Lei 25/85 e Lei 29/87.

QUADRO 2

Impostos municipais de 1979 a 1986 — 10³ contos

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Contribuição Predial	3 800	4 126	4 762	5 470	6 762	7 685	9 000	10 500
Imposto de Veículos	1 100	1 130	1 232	1 325	1 343	1 406	1 500	1 900
Imposto de Turismo (1)	—	—	—	717	651	1 492	1 700	2 100
Imposto de Incêndios	—	207	910	133	192	232	270	320
Derramas	—	1 318	1 693	2 097	2 589	3 573	4 100	4 600
Imposto de Mais Valla	—	—	—	—	—	—	1 000	2 200
Outros	800	—	—	—	—	—	—	—
TOTAL	5 700	6 781	8 597	9 742	11 537	14 388	17 570	21 620

(1) A partir de 1986 foi substituído pelo IVA cobrado sobre as actividades turísticas.

FONTE: Contas de Gerência Municipais e O.E.

Da análise dos Quadros 1 e 2 ressalta que, para o período de 1980 a 1987, a comparticipação da Administração Central para as autarquias diminui para cerca de metade, enquanto que as capacidades financeiras dos municípios em angariar receitas próprias quadruplica, em valores absolutos.

Se estes dados demonstram, por um lado, a dificuldade da Administração Central em remeter para as autarquias competências e recursos financeiros, mostram, simultaneamente, a capacidade autárquica em encontrar os seus próprios meios de financiamento — muito embora estes se situem aquém das necessidades dos concelhos.

Com efeito, as autarquias locais são, neste momento, dos principais promotores do investimento público.

O Quadro 3 mostra-nos que, em 1974, os investimentos locais representavam apenas 17% dos investimentos centrais, mas que, em 1980, ultrapassavam os da Administração Central, representando, em 1985, 85% dos investimentos da Administração Central.

Em síntese, pode dizer-se que o poder autárquico é, hoje, um facto e que estão lançadas as bases da sua legitimidade,

QUADRO 3

Comparação dos investimentos entre a Administração Local e Central — 1974 a 1986 — 10⁶ contos

ANOS	ADMINISTRAÇÃO LOCAL (1)	ADMINISTRAÇÃO CENTRAL (2)	1/2 (EM %)
1974	2	12	17
1975	3	15	20
1976	6	20	30
1977	7	22	32
1978	12	25	48
1979	19	25	76
1980	25	20	125
1981	28	32	88
1982	31	60	52
1983	33	70	47
1984	44	69	64
1985	54	51	106
1986	62	73	85

FONTE: Contas de Gerência Municipais, O.E. e estimativas de 1986.

da sua capacidade de acção (competências) e da gestão democrática das suas actividades (recursos). Temos presente, porém, que, como referimos anteriormente, é neste contexto de combinação de alternativas que o poder autárquico poderá demonstrar a sua capacidade de influenciar o desenvolvimento local.

Se, em traços gerais, a actual legislação estabeleceu um quadro de acção para o poder local, os recuos e ambiguidades têm sido uma constante no relacionamento legal entre o Estado e as autarquias.

Esses recuos e ambiguidades traduzem-se, umas vezes, na evolução da produção da própria legislação, outras, na sua não aplicação integral, outras, ainda, na inexistência de legislação fundamental.

Vejamos alguns exemplos, mais graves, destas situações.

a) Ao nível das competências de acção:

— Embora definidas no D.L. 77/84, grande parte das competências autárquicas não estão ainda regulamentadas. Apenas estão regulamentadas as transferências de competências relativamente aos transportes escolares (D.L. 299/84) e a acção social escolar (D.L. 399-A/84);

— Estas transferências não são, obviamente, das mais importantes. Acrescente-se, ainda ao nível das transferências de competências, que o Estado transferiu competências na

4.1.2. Recuos e ambiguidades

realização de investimentos em domínios cuja orientação escapa às autarquias (por exemplo, ao nível dos Bombeiros, da escolaridade do ensino básico e dos centros de educação pré-escolar — D.L. 77/84);

— O Estado continua a reservar para si certos investimentos em áreas de competências autárquicas e a não descentralizar competências decisivas para as autarquias, nomeadamente em matéria de urbanismo, de certas operações de loteamento e das declarações de utilidade pública para expropriações (D.L. 77/84);

— Finalmente, o regime em vigor obriga à enumeração taxativa das atribuições das autarquias, o que impede as autarquias de alargar o seu campo de intervenção aos domínios do desenvolvimento económico e social, mesmo quando tal seja de toda a conveniência do ponto de vista das necessidades locais.

b) Ao nível da autonomia financeira:

— A legislação sobre as finanças locais sofreu várias alterações, de 1977 a 1986, o que tem prejudicado a situação financeira local. Por exemplo, com a revisão da Lei 1/79, através do D.L. 98/84 (que vigorou até 86), as autarquias não podiam fazer qualquer previsão financeira a médio prazo, dado que a percentagem do Orçamento do Estado transferida para os órgãos locais só era definida anualmente;

— Além do decréscimo da percentagem do Orçamento do Estado para as autarquias (Quadro 1 referido), não se cumpriu integralmente o D.L. 1/79 (o que foi reconhecido oficialmente), já que o Governo, baseando-se na ausência da lei de delimitação dos investimentos e demais aspectos regulamentares e na falta de apetrechamento técnico das autarquias, esteve muito longe de distribuir a totalidade das verbas previstas às Autarquias.

c) Ao nível político

— A primeira grave lacuna a apontar é, sem dúvida, o grande atraso na criação das Regiões, previstas como órgãos autárquicos;

— De assinalar, também, que tem vindo a ser diminuído o papel de alguns organismos locais. Por exemplo, o D.L. 100/84 restringe a acção fiscalizadora das Assembleias Municipais; a Revisão Constitucional de 1982 tornou facultativo o Conselho Municipal, órgão consultivo onde estavam representados os vários interesses económicos e sócio-culturais locais.

Na apreciação feita pelos Presidentes de Câmaras entrevistados aos entraves à autonomia municipal, verifica-se que as questões financeiras prevalecem sobre as de índole política, administrativa e burocrática. O principal obstáculo à autonomia local reside, na sua opinião, menos na legislação e nos traços burocráticos centrais do que na própria autonomia financeira dos municípios.

4.1.3. Administração Local e Administração Central: relações e obstáculos

QUADRO 4

Principais obstáculos à autonomia municipal

OBSTÁCULOS	CASOS	%
1 — Insuficiências de receitas	40	(42,5%)
2 — Centralismo e burocracia	31	(33,0%)
3 — Legislação insuficiente	11	(11,7%)
4 — Insuficiência de recursos técnicos e de gestão	6	(6,4%)
5 — Outras razões	6	(6,4%)

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

A análise factorial de correspondência permite-nos relacionar o actual estatuto atribuído às autarquias, os partidos políticos dos Presidentes, o tipo de relação com a Administração Central e os problemas financeiros das autarquias.

Assim,

— Os Presidentes de Câmaras que consideram que o actual estatuto autárquico favorece a capacidade do poder local de definir *Projectos Autónomos* de actuação assinalam, também, as dificuldades de relação com a Administração Central e sublinham a existência de dificuldades financeiras na gestão autárquica, evocando, nomeadamente, a redução de pessoal (atitude associada às Câmaras APU);

— Em oposição, os Presidentes de Câmaras que consideram que o actual estatuto é de *Dependência* do poder central, manifestam preocupação pela situação financeira da Câmara (obstáculos à autonomia) e pela dependência financeira das transferências centrais, mas caracterizam, simultaneamente, como de colaboração as suas relações com a Administração Central (tipo de respostas sobretudo associadas a Câmaras cujo Presidente é do PS);

— Os Presidentes que consideram que o actual estatuto apenas permite a *gestão corrente*, consideram também a existência de obstáculos financeiros e dão prioridade aos problemas sócio-culturais. Consideram, ainda, que a relação com a Administração Central tem dificuldades, embora ultrapassáveis (posição associada aos Presidentes do PSD).

QUADRO 5

Principais obstáculos à autonomia municipal segundo a apreciação sobre o actual estatuto das autarquias

	CENTRALISMO BUROCRÁTICO	INSUFICIENTE LEGISLAÇÃO	INSUFICIENTES RECURSOS FINANCEIROS	INSUFICIENTES RECURSOS TÉCNICOS
Definir projectos autónomos	30,2%	11,6%	51,2%	7,0%
Gestão corrente	40,6%	12,5%	37,5%	9,4%
Dependência	35,5%	16,6%	41,7%	6,2%

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

NOTA: As diferenças nas %, face às anteriormente apresentadas, são atribuídas a não se ter considerado a rubrica «Outras razões».

Nos casos em que o actual estatuto autárquico é entendido como apenas favorecendo a gestão corrente, o principal obstáculo ao relacionamento com a Administração Central parece ser o «centralismo burocrático». Note-se, no entanto, que este obstáculo reveste, em todos os casos, um peso considerável, mesmo quando surge em segunda posição.

É curioso verificar que os Presidentes das Câmaras que consideram que o actual estatuto das autarquias permite definir projectos autónomos são aqueles que colocam como maior obstáculo à autonomia municipal as dificuldades financeiras.

Parece poder afirmar-se que, na opinião dos Presidentes entrevistados, uma gestão mais autónoma assenta, sobretudo, numa maior capacidade financeira autárquica. Parece, pois, que o sistema político local só terá mais importância quando alcançar capacidade própria de autonomia financeira — o que está, aliás, directamente relacionado com os níveis de desenvolvimento económico local⁽⁷⁾.

4.2. Concepções de desenvolvimento local e papel da Câmara no concelho

Em 1974, as autarquias locais encontram a sociedade local com um baixo nível de desenvolvimento económico, fortes assimetrias regionais, nomeadamente entre o litoral e o interior, com graves carências em infraestruturas urbanas, que, praticamente, se situam no limiar de cobertura dos

⁽⁷⁾ Muito embora, no actual contexto de dificuldades do desenvolvimento económico local, apenas 19% dos autarcas entrevistados achem possível aplicar novos impostos locais; a grande maioria parece limitar, a um nível mais moderado e menos activo, as possibilidades de acção do poder do sistema político local.

diversos serviços — água, electricidade, rede viária, habitação, equipamentos sociais.

Coloca-se, assim, como aspecto fundamental das funções do aparelho político local, visando a produção de integração social e melhoria de vida e a continuidade das dominâncias políticas locais, a realização de infraestruturas básicas e de equipamentos. Serão estas as funções que, durante quase uma década, os executivos camarários irão desempenhando ao nível local, numa acção essencialmente centrada em políticas de infraestruturização e reorganização dos espaços urbanos.

A complexidade e interpenetração dos factores do desenvolvimento exigiria, porém, um quadro de referência que não espartilhasse as competências das várias entidades intervenientes, sejam elas públicas ou privadas. No entanto, a actual legislação (bem como a interiorização das competências pelos Presidentes das Câmaras) parece manifestar uma concepção pouco globalizante do desenvolvimento local, refugiando-se preferencialmente em domínios tradicionais, de pouco risco e inovação. Acrescente-se que, por razões de vária ordem — recursos financeiros escassos, pressões locais diferenciadas, razões de ordem eleitoral e o tal «grau zero» das actividades camarárias — a gestão municipal se tem centrado sobretudo em respostas a solicitações imediatas, o que reforça esta interiorização limitativa das competências próprias.

Não surpreende, assim, que os Presidentes das Câmaras entrevistados⁽⁸⁾ no quadro da nossa pesquisa tivessem identificado como «principais problemas» do concelho, exactamente aqueles que se situam nas áreas mais tradicionais da competência autárquica.

4.2.1. A definição das prioridades de intervenção

QUADRO 6

Principais problemas do Concelho

Urbanísticos	49,5%
Económicos	27,2%
Sócio-culturais	21,3%
Políticos e Ambiente	2,0%

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

⁽⁸⁾ A nossa pesquisa baseia-se em 5 estudos de caso (Guimarães, Covilhã, Cascais, Setúbal e Évora), 55 questionários aos Presidentes das Câmaras urbanas e rurais de 1.ª ordem mais representativos do continente e, ainda, 63 questionários a Associações e partidos dos concelhos seleccionados para os estudos de caso.

Aliás, a análise financeira da gestão camarária nos últimos anos, confirma que os investimentos prioritários ocorrem na área das infraestruturas urbanas, como se pode apreciar no seguinte quadro:

QUADRO 7

Repartição sectorial das despesas de investimento dos municípios — 10⁶ contos e %

	1977		1979		1981		1983	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Urbanização (1)	2,6	35	4,6	24	12,1	35	12,1	32
Saneamento básico	1,2	16	3,6	18	5,7	17	7,2	19
Rede viária	1,8	25	5,6	29	7,6	22	9,9	26
Habitação	1,2	17	2,3	12	3,4	10	3,0	8
Educação/Desporto	0,3	4	0,7	3	1,8	5	2,7	7
Electricidade	0,2	3	0,8	4	0,6	2	0,4	1
Acção Social	—	—	0,2	1	0,4	1	0,4	1
Outros	—	—	1,8	9	2,6	8	2,2	6
TOTAL	7,4	100	19,5	100	34,1	100	37,9	100

(1) Na rubrica «Urbanização» incluem-se as despesas de investimento em urbanização, aquisição de terrenos, de edifícios, de equipamento rural e urbano, etc.

FONTE: Contas de Gerência Municipais e O.E.

Se se pode dizer que os problemas económicos aparecem já, nesta fase, com bastante peso nas preocupações camarárias, as acções a este nível, no entanto, parecem ter sido bastante limitadas, não apenas pela reduzida capacidade financeira autárquica ou pela definição legislativa das competências, mas, também, pela própria concepção de desenvolvimento que os autarcas exprimem.

De facto, as atribuições e competências das autarquias locais têm de ser expressamente determinadas por lei. Ora, não tendo havido qualquer medida legislativa a alterar o âmbito das actividades camarárias, os seus mecanismos de acção ao nível do desenvolvimento económico reportam-se, essencialmente, à exploração de serviços económicos tradi-

cionais — fornecimento de água, transportes, recolha de lixo, etc. É que, embora lhe estejam abertos outros campos de intervenção económica, nomeadamente, os da saúde e do turismo, estão-lhe limitadas (Lei 46/77, Lei de delimitação dos sectores públicos e privados) as intervenções em campos tradicionalmente ligados ao sector privado. No entanto, estas limitações têm sido torneadas através, nomeadamente, de Sociedades de Desenvolvimento e Regis-cooperativas.

Esta situação, impeditiva do alargamento das acções autárquicas a novos domínios de importância fundamental para o progresso sócio-económico local, não se passa noutros países, onde a permeabilidade entre os sectores público e privado tem permitido às autarquias agir, não só no campo urbanístico, mas também na criação de empregos⁽⁹⁾, na formação profissional, na melhoria tecnológica dos serviços prestados às empresas e, até, na criação de empregos em zonas de escassos recursos económicos.

No respeitante às diferenças de percepção das prioridades de intervenção ao nível do desenvolvimento local, detectamos três factores principais de diferenciação: a dimensão e localização regional do município e, em menor grau, o partido político do Presidente da Câmara.

Com efeito, os Presidentes dos Municípios de menor dimensão populacional (menos de 20 000 habitantes) apresentam uma maior preocupação com os problemas económicos, enquanto que os Presidentes dos Municípios de maior dimensão (mais de 60 000 habitantes) valorizam sobretudo as infraestruturas e os aspectos sócio-culturais. Os Presidentes das Câmaras de média dimensão (entre 20 e 60 000 habitantes) combinam mais equilibradamente as várias prioridades. É o que nos mostra o quadro seguinte.

QUADRO 8

Dimensão município/Principais problemas (%)

HABI- TANTES	DESEM- PREGO	INFRA- ESTRUTURAS	ENSINO	DESENV. ECONÓMICO	CONFLITOS	INSUFICIENTE PARTICIP.	OUTROS
≤ 20 000	25,0	18,8	6,3	25,0	3,1	6,3	15,6
20 000/ /60 000	21,6	20,7	9,9	19,8	4,5	10,8	12,6
> 60 000	20,7	22,4	15,5	5,2	6,9	15,5	13,8
TOTAL	21,9	20,9	10,9	16,4	4,3	11,4	13,4

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

⁽⁹⁾ Em Portugal, há contudo algumas tentativas camarárias que visam enfrentar este problema em colaboração com sectores empresariais e associações locais, como referiremos mais à frente.

Esta hierarquização diferencial de prioridades, por parte dos Presidentes das Câmaras, pode ser interpretada — como confirmam os estudos de caso — como reacção ao fraco dinamismo empresarial nos pequenos municípios, que gera graves problemas de desemprego, subemprego e saída da população, sentindo, por isso, o Presidente da Câmara uma maior necessidade e urgência de intervenção no sector económico. Ao contrário, nos municípios de maior dimensão, a especialização funcional entre Administração Central, Local e entidades privadas facilita um entendimento mais parcelar do campo de intervenção municipal.

Do ponto de vista regional, e embora todas as Câmaras valorizem os problemas económicos e sócio-urbanísticos, verificamos uma maior preocupação com os problemas políticos nas Câmaras do Sul (onde a relativa ausência de participação da população e os conflitos políticos são sentidos como limitação à acção municipal).

Considerando a identificação dos problemas do Concelho pelos partidos dos Presidentes, poder-se-á concluir que o PSD e o CDS apresentam uma maior preocupação com os problemas urbanos e minimizam os sócio-culturais e políticos; o PS equilibra as preocupações entre os problemas urbanos e económicos (com predominância dos primeiros), e valoriza as questões de índole cultural; a APU valoriza a dimensão urbana e económica e desvaloriza, salvo casos pontuais, os problemas sócio-culturais.

QUADRO 9

Partidos políticos/Principais problemas

PARTIDOS	ECONÓMICOS	URBANOS	SÓCIO-CULTURAIS	POLÍTICOS	DEFESA DO AMBIENTE
PSD	23.1	53.8	15.4	2.6	5.1
CDS	15.4	46.2	23.1	15.4	15.3
PS	29.0	41.9	29.0	—	—
APU	36.0	44.0	16.0	—	4.0
TOTAL	26.9	47.2	20.4	0.9	4.6

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

4.2.2. Ausência de um quadro de referência para o desenvolvimento local

A ausência de um quadro de referência para o desenvolvimento local, cimentado na ordem jurídica balizadora da acção autárquica, coloca os Presidentes das Câmaras numa situação de intervenção complexa, que se reflecte nas respostas aos questionários realizados.

De facto, os Presidentes consideram como principais problemas e prioridades na acção camarária as questões sócio-urbanísticas; assinalam que as maiores pressões sobre as autarquias vêm dos sectores económicos, nomeadamente, dos pequenos e médios empresários, dos industriais da construção civil e dos comerciantes; as decisões mais polémicas no interior das vereações dizem respeito a questões políticas de ordem geral.

Assim, pressionados externamente pelos agentes económicos e internamente pelos partidos representados na vereação, a definição de acções marcadamente tradicionais é, talvez, o refúgio possível com menos riscos. Na impossibilidade de seleccionar alternativas positivas, por limitações de liderança local e de recursos para as acções, a gestão autárquica caracteriza-se, em grande medida, por um *défi*ce de poder autárquico.

Um outro aspecto significativo, das concepções de desenvolvimento, é o cruzamento das variáveis «perfil do Presidente»/«papel da Câmara face ao desenvolvimento económico», do qual se salienta o seguinte:

— em qualquer dos três perfis dos Presidentes considerados (*gestor*, *bom político* e *moderador de conflitos*), mantêm-se as prioridades de ordem urbanística;

— o papel da Câmara face ao desenvolvimento económico é entendido, sobretudo, como o de «apoiar e criar condições» (50,6% das respostas) e o de «criar infraestruturas industriais e urbanas» (31,3%), apenas 18% considerando que as autarquias devem ter «um papel motor» no desenvolvimento do Concelho;

— o papel motor, no sentido que lhe é comumente atribuído, de ser uma intervenção e produção de condições, tem pouco significado real. Só adquire importância quando comparado com os perfis, onde é valorizado principalmente pelos que defendem como perfil dos Presidentes o de «bom político» (próximo dos sectores populares, possuidor de uma ideologia orientadora da acção), correspondendo às regiões do Sul da País, aquelas de maior influência da coligação APU.

Uma preocupação constante dos autarcas é, sem dúvida, a situação financeira das autarquias. Na realidade os Presidentes das Câmaras têm consciência de que as Câmaras são máquinas político-administrativas submetidas a pressões diversas, por vezes contraditórias. O Presidente da Câmara é, simultaneamente, um gestor que tem de pensar em reduzir despesas e um eleito que deve realizar obra — o que depende fundamentalmente da capacidade financeira da autarquia.

4.2.3. Austeridade fiscal e estratégias camarárias

A dependência financeira da Administração Central e uma legislação que tende a autonomizar as autarquias do Orçamento de Estado, são o contexto real do funcionamento financeiro das autarquias portuguesas.

Alguns trabalhos sobre a situação financeira das autarquias têm feito ressaltar as fases sucessivas de «austeridade fiscal» que estas vão atravessando e que se traduzem, de forma muito global, pela sucessão dos seguintes momentos:

- 1.º — recurso a empréstimos,
- 2.º — lançamento de novas receitas,
- 3.º — redução de programas,
- 4.º — redução de pessoal.

O questionário aos Presidentes das Câmaras permite-nos verificar que também as autarquias portuguesas seguem idêntico percurso.

QUADRO 10

Acções desencadeadas face à situação financeira

	EMPRÉSTIMOS		NOVAS RECEITAS		REDUÇÃO DE PROGRAMAS		REDUÇÃO DE PESSOAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
SIM	41	74,5	33	60	21	38,2	6	10,9
NÃO	14	25,5	22	40	34	61,8	49	89,1
TOTAL	55	100	55	100	55	100	55	100

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

As duas últimas etapas começam agora a ser percorridas. A redução de pessoal, medida pouco popular, apenas atinge cerca de 11% das autarquias, mas a redução de programas atingiu já mais de 1/3 das autarquias.

No entanto, a situação financeira das autarquias apenas é considerada grave por 7,3% dos Presidentes, 32,7% consideram-na boa e 60% acham que a situação é equilibrada. Face a uma situação financeira que não é maioritariamente considerada grave, grande parte dos autarcas preferem continuar as acções mesmo com endividamento (58,8%), enquanto que 41,2% preferem estabilizá-las para impedir um maior endividamento.

Assim, parece ser possível afirmar que, neste domínio, quase 60% das Câmaras têm uma política activa de investimento, enquanto 40% procura actualmente uma certa estabilização. Parece haver, em geral, uma atitude dinâmica no que diz respeito à situação financeira.

Todavia, tal atitude não se traduz numa política mais aprofundada de desenvolvimento de novos campos de acção, salvo casos pontuais, mas sim numa política de estabilização e de fazer frente a situações em que as Câmaras são pressionadas por exigências crescentes de respostas imediatas e correntes.

Face a esta situação, esboçam-se algumas estratégias de acção camarária que, para além das acções com endividamento já referidas, dizem respeito, principalmente, à diminuição de custos (redução de programas e do pessoal municipal), passando também por tentativas de privatização de serviços⁽¹⁰⁾ ou actividades outrora desempenhadas pelas Câmaras e por políticas de reconversão industrial, assentes sobretudo nos estímulos municipais aos pequenos e médios empresários industriais⁽¹¹⁾.

Será, talvez, ao nível das concepções de gestão autárquica que mais fortemente se sente o «grau zero» do poder local. Afirmámos, anteriormente, a realidade democrática que significa a instauração de um sistema eleitoral em Portugal. No entanto, entre os mecanismos democráticos e a vivência democrática há ainda caminhos susceptíveis de serem percorridos. Por exemplo, a vivência democrática exige um aumento da capacidade de intervenção dos cidadãos, a possibilidade de sancionar ou controlar os actos da Administração que não se limite aos períodos eleitorais e uma maior disponibilidade negocial por parte dos partidos políticos.

Em termos globais, as concepções de gestão parecem estar ainda longe desse reproblematicar da acção política e de criar novas formas de participação na vida local. Com

4.3. Modelos de gestão e de acção política

⁽¹⁰⁾ Em França, por exemplo, mais de um terço das Câmaras já passaram pela política de redução de programas e de pessoal, e 36% delas já ensaiaram políticas de privatização de serviços e actividades municipais (Hofmann-Martinot e Nevers, 1986a e b).

⁽¹¹⁾ Algumas câmaras portuguesas, a partir de acções inovadoras, iniciaram um processo de liderança do desenvolvimento local, nomeadamente no âmbito da criação de novos postos de trabalho. Para tal, incentivam a criação de «sociedades de capital misto» — capitais públicos, privados e de emigrantes —, informação sobre mercados, formação técnica da mão de obra, etc., liderando assim um processo de reconversão industrial. Esta liderança assenta, no caso estudado por Oliveira das Neves, na reconversão de empresas com viabilidade económica, através da racionalização da gestão, na criação de pequenas unidades fabris de prolongamento dos sectores industriais e no aproveitamento dos recursos naturais da região (Neves, 1984; Neves e Henriques, 1986).

efeito, essa concepção parece assentar em três traços fundamentais:

- minimização das capacidades do poder autárquico,
- atitude imediatista da acção camarária,
- autocentramento das formas de gestão e sobrevalorização dos mecanismos institucionais.

102 4.3.1. **Subvalorização da capacidade do poder autárquico**

Para além dos discursos oficiais, qual é o poder real do poder autárquico? Que importância tem no funcionamento, nas formas de pressão, nas orientações da sociedade portuguesa?

Se o poder local tem tido uma importância crescente no discurso político, o seu peso efectivo na condução dos destinos da sociedade portuguesa parece ser bem menor. Isto pode verificar-se, por exemplo, pelo facto de ele não ser um importante 'fornecedor' de quadros políticos e administrativos, quer para o Governo, quer para a Administração Pública, quer mesmo para os partidos políticos.

A análise da carreira política dos Presidentes das Câmaras, manifesta, por um lado, o seu localismo como dirigentes de Associações locais e, por outro, a menor importância deste cargo como plataforma de lançamento para cargos políticos ou partidários nacionais. A escolha dos Presidentes de Câmara como representantes partidários (como se sabe, apenas os partidos podem apresentar listas de candidatos às Câmaras Municipais), parece obedecer a critérios que se baseiam mais na lealdade política do candidato do que na legitimidade que lhe advenha da confiança do eleitorado.

Na maioria dos casos, a carreira política dos Presidentes de Câmara começa e acaba ao nível municipal (apenas 27,3% dos entrevistados foram membros da Assembleia da República, único cargo que ocuparam fora do nível local): começam como dirigentes de Associações desportivas (de que 47,3% foram ou são dirigentes) ou culturais (29,1%), «especializam-se» na Presidência da Câmara (75,0% têm 3 ou 4 mandatos) e retornam à actividade civil.

Tendo por base da nossa amostra a distribuição da influência partidária ao nível nacional, a análise factorial permitiu associar-lhe algumas características da influência partidária regional. Assim:

- Os Presidentes de Câmara da Aliança Povo Unido surgem associados à zona Sul do País, a um início da vida activa na política anterior a 1974, a uma longa permanência na Câmara (4 mandatos), a uma escolaridade inferior à média (escolaridade complementar) e a um perfil de «Bom político»;
- Os Presidentes de Câmara do Centro Democrático Social surgem em associação com os Municípios maiores

(mais de 60 000 habitantes) e mais desenvolvidos, no estrato social de «grandes e médios empresários» e com 3 mandatos;

— Os Presidentes do Partido Social Democrata surgem associados ao estrato social «Dirigente» e aos municípios de baixa participação eleitoral;

— O Partido Socialista apenas aparece associado aos municípios de forte participação eleitoral.

Pode dizer-se que o poder autárquico, sendo uma estrutura essencial na sociedade portuguesa, é ainda uma estrutura secundária na actual máquina democrática e, talvez por isso, dificilmente se constitui como um grupo de pressão significativo.

Esta conclusão, sugerida por diferentes resultados da pesquisa, é confirmada pelas respostas dadas à «importância atribuída às várias instâncias de intervenção pública e privada face ao desenvolvimento do concelho», como se pode apreciar no quadro seguinte:

103

QUADRO 11

Importância atribuída aos agentes no futuro desenvolvimento do concelho

	MUITA IMPORTÂNCIA	RELATIVA IMPORTÂNCIA	POUCA OU NENHUMA	TOTAL
Iniciativa privada	63,6%	36,4%	0,0%	100
Intervenção pública central	60,0%	34,5%	5,5%	100
Intervenção camarária	54,5%	45,5%	0	100

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

Em síntese, a iniciativa privada e o papel atribuído à intervenção política Central são claramente predominantes como factores de resolução dos problemas do concelho. Donde resulta a indicação de que, ao nível da concepção de gestão, o papel atribuído ao poder autárquico é, relativamente aos outros dois factores, muito pouco significativo. Encontra-se uma descrição mais fina desta mesma percepção no quadro seguinte:

QUADRO 12

Importância atribuída aos agentes de intervenção por partido do Presidente

PARTIDO	INICIATIVA PRIVADA		TOTAL	INTERVENÇÃO POLÍTICA CENTRAL		TOTAL	INTERVENÇÃO CAMARÁRIA		TOTAL
	Muita	Relativa		Muita	Relativa		Muita	Relativa	
PSD	81,8	18,3	100	63,6	36,3	100	54,5	45,5	100
CDS	83,3	16,7	100	50,0	50,0	100	50,0	50,0	100
PS	60,0	40,0	100	33,3	66,9	100	53,3	46,7	100
APU	25,0	75,0	100	91,7	8,3	100	58,3	41,7	100

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

QUADRO 13

Caracterização das actividades camarárias por partidos

	TOTAL	RESPOSTA A SOLICITAÇÕES IMEDIATAS	ROTINA	INOVAÇÃO	NR
PSD	22 (100)	12 (54,5)	4 (18,2)	2 (9,1)	4 (18,2)
CDS	6 (100)	5 (83,3)	—	—	1 (16,7)
PS	15 (100)	8 (53,4)	2 (13,3)	2 (13,3)	3 (20,0)
APU	12 (100)	3 (25,0)	2 (16,7)	2 (16,7)	5 (41,6)
TOTAL	55 (100)	28 (50,9)	8 (14,5)	6 (10,9)	13 (23,6)

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

Uma outra característica da gestão autárquica diz respeito ao modelo de gestão centrado nas respostas às solicitações imediatas. Este tipo de gestão enquadra-se numa multiplicidade de condicionantes, que vão das limitações legais e

financeiras, passando pela necessidade de atender às exigências das populações e instalar minimamente infraestruturas e equipamentos sociais, até objectivos políticos que pressionam os autarcas para acções das quais recolhem dividendos eleitorais mais ou menos imediatos.

A gestão como resposta a solicitações imediatas é maioritária em todos os partidos (50,9%), muito embora a APU tenha um valor relativamente elevado de não respostas.

Trata-se, no entanto, duma forma de gestão que não é valorizada como a melhor. Com efeito, quando interrogados sobre as qualidades dos Presidentes, a inovação (26,4%) e a competência (22%) são as qualidades mais valorizadas. É interessante notar, no quadro anterior, a fuga à resposta à gestão caracterizada pela rotina.

105

Ressalta claramente do estudo de casos (sobretudo nas entrevistas a interlocutores exteriores às Câmaras) a extrema partidarização da vida local, nomeadamente no que se refere à orientação da acção camarária em função de clientelas políticas. Esta atitude é referida tanto internamente, por alguns técnicos autárquicos menos afectos ao partido maioritário, como externamente, pelos outros partidos, pelas associações de classe, de moradores, etc.

No entanto, os Presidentes de Câmaras entrevistados negam tal tipo de orientação e reclamam-se da consensualidade da sua acção, baseada em necessidades tão primárias que geram inevitavelmente acordos entre diferentes partidos e parceiros sociais. As conflitualidades desencadeadas por algumas acções camarárias são geralmente atribuídas aos Partidos da oposição.

No entanto, uma análise mais detalhada às formas de consulta às populações e associações e, por outro lado, as referências e aconselhamentos que estão na base da tomada de decisões, parecem demonstrar quer um privilegiar de relações individualizadas (em detrimento de formas institucionalizadas de consulta e de participação), quer um autocentramento da rede de relações que informa o Presidente.

No que se refere à *consulta às populações e associações*, destacam-se as seguintes conclusões:

— Dividem-se quase igualmente as Câmaras que têm e não têm formas de consulta regular às Associações locais (51,9% têm-nas e 40,1% não).

As Câmaras APU são as que têm uma maior percentagem de formas de consulta (63,6%), seguindo-se o PS (60,0%), o CDS (50,0%) e o PSD (40,9%).

4.3.2. Da legalidade democrática à vivência democrática: o funcionamento da democracia local

QUADRO 14

Existência de formas de consulta organizadas por partido

EXISTEM	PSD	CDS	PS	APU	TOTAL
SIM	9	3	9	7	29
	32,1	10,7	32,1	25	100
	40,9	50	60	63,6	51,9
NÃO	13	3	6	4	26
	50	11,3	23,1	15,4	100
	59,1	50	40	36,4	48,1
TOTAL	22	6	15	11	54
	40,7	11,1	27,8	20,4	100
	100	100	100	100	100

NOTA: 1.ª linha n.º absoluto; 2.ª linha % em linha; 3.ª linha % em coluna.

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

QUADRO 15

Opinião sobre a forma de apresentação dos interesses dos munícipes (em %)

FORMAS DE APRESENTAÇÃO DAS SOLICITAÇÕES	ACHA BEM	ACHA MAL	MUITO MAL	N/R
Propostas nas sessões públicas	73,7	20,0	—	—
Audiências à vereação	94,5	5,5	—	—
Escrevendo ao município	98,2	1,8	—	—
Com abaixo-assinados	52,7	27,3	12,7	7,3
Comunicados à população	16,4	38,2	36,4	9,1
Organizando manifestações	12,7	36,4	43,6	7,3
Recurso ao Governo Central	16,4	54,5	23,6	5,5
Escrevendo nos Jornais	40,0	38,2	10,9	10,9

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

— Relativamente aos *canais de apresentação* das pretensões e reivindicações às Câmaras, privilegiam-se os canais individuais, públicos e privados. Pelo contrário, são consideradas francamente negativas as formas de pressão pública, como as manifestações (80% considera-as incorrectas) e os comunicados à população (74,6% considera-os negativamente). Verifica-se, também, que o recurso ao Governo Central é considerado incorrecto (78,1%), bem como a apresentação através dos Jornais (49,1%).

— No que se refere às fontes de *informação e consulta*, ou seja, às formas de conhecimento dos problemas que estão na base da tomada de decisões, os Presidentes de Câmara parecem apresentar-se como um grupo fechado sobre si próprio, privilegiando as modalidades individuais de conhecimento como fonte para as suas decisões (os contactos directos, as deslocações e visitas), e colocando em segundo lugar os contactos de carácter mais institucional com as Juntas de Freguesia. Assinale-se que se desprivilegiam, como fonte de informação, as reuniões com comissões e grupos representativos e, curiosamente, também o partido por que foi eleito o Presidente, tornando ainda mais solitário o exercício deste cargo.

107

QUADRO 16

Fontes de informação e consulta que utiliza para conhecimento dos problemas do concelho

ACÇÕES	N.º RESPOSTAS	%
Deslocações e visitas	35	63,6
Reuniões com Juntas de Freguesia	29	52,7
Contactos directos com interessados	27	49,0
Reuniões com Comissões e Grupos sociais	7	12,7
Reuniões com o seu Partido	2	3,6

NOTA: Cada inquirido escolheu as duas principais fontes.

FONTE: Questionário aos Presidentes das Câmaras, 1986.

Resumindo: a maioria das respostas aponta para a utilização directa e individual e das Juntas de Freguesia, para conhecer os problemas do concelho; pouca importância parece assumir a relação com as associações representativas, sejam elas sindicais ou patronais — o que é significativo para caracterizar o modelo político de gestão autárquica. Acrescente-se, ainda, que o apoio e a utilidade dos técnicos das Câmaras e do próprio partido, relativamente à tomada de

decisões do Presidente, é predominante em relação às associações e aos outros partidos com assento na vereação.

Podemos, pois, concluir dizendo que o modelo de gestão assenta mais numa política autocentrada de gestão individualizada, de respostas imediatas e de atenção principal aos mecanismos institucionais, do que numa política de relacionamento e negociação com as associações locais.

Em relação a estes elementos, podemos ainda acrescentar que, segundo os dados recolhidos nos estudos de caso e nas entrevistas aos Presidentes, estes parecem privilegiar, no processo de tomada de decisões:

— a atenção dada às exigências jurídicas e aos mecanismos institucionais (a APU com 66,7%, seguida do PSD, são quem mais considera este factor);

— a negociação com os parceiros sociais aparece em segundo lugar em ordem de importância, para a tomada de decisões da Câmara, com 40,4% das respostas. O PS tem a primazia nesta preferência (64,3%), confirmando assim o carácter negocial que apresenta noutros quadros e indicadores, e o PSD ocupa o último lugar entre os partidos, com uma preferência bastante baixa (19%);

— os acordos com os outros partidos políticos são francamente minorizados (26,9%) como procedimento para chegar a decisões, sendo o PSD quem mais os privilegia. Esta rejeição dos acordos com os partidos políticos reforça os indicadores que se prendem com a ideia de uma negatividade partidária e que surge noutras respostas, revelando também ausência de reciprocidade democrática, ou seja, uma não integração dos princípios democráticos e negociais que poderiam permitir uma relativização das verdades partidárias e um mais rápido estabelecimento de níveis consensuais alargados.

Em síntese, são os mecanismos institucionais e as exigências jurídicas que definem os principais procedimentos que actuam no processo de tomada de decisões, em prejuízo dos procedimentos participativos, consultivos ou dos acordos políticos. O forte respeito pelos mecanismos legais (ou seja, um privilegiar desses procedimentos relativamente a outros que, no nosso entender, lhe são complementares e susceptíveis de funcionar como correctores dos próprios mecanismos institucionais) parece coincidir com as formas e fontes privilegiadas para a tomada de decisões.

5. Conclusão

Nestas breves observações procuraremos sistematizar algumas notas conclusivas, relativamente às características do poder autárquico.

a) Podemos dizer, resumidamente, que a significação do governo local tem variado segundo as fases e o tipo de acções desenvolvidas ao longo dos dez anos (1976/1986) estudados.

Num primeiro momento, o poder autárquico assentou principalmente num intervencionismo municipal (urbano e sócio-económico), aliado a uma política assistencial face às exigências locais, num contexto de empenhamento ideológico-partidário. Utilizando a terminologia de Nevers (1983) para o caso francês, poderíamos dizer que se tratava de uma fase de «socialismo municipal», com um tipo de acção no que se refere à reorganização de alguns dos aspectos da sociedade local. Esta fase foi pautada pela institucionalização da democracia representativa e, ao mesmo tempo, pelo alargamento do quadro legislativo do poder autárquico e dos recursos financeiros dos governos locais.

109

Num segundo momento, passada a fase da política expansiva local, o poder autárquico vê-se confrontado com diferentes necessidades da sociedade local e com as políticas de retracção da Administração Central. O contexto é, agora, o de um menor empenhamento ideológico-partidário na sociedade local e o de uma exigência de liderança efectiva conducente ao desenvolvimento local. Há uma preocupação de modernização técnico-administrativa dos executivos camarários, uma política assente mais no apoio e no criar condições do que num intervencionismo municipal. Isto traduz-se por uma política de maior contenção dos gastos, nomeadamente a redução de programas de actividade, e por uma maior atenção ao sector privado, principalmente as PME, sem alcançar (como no caso francês referido) constituir-se, no entanto, como uma gestão municipal marcada pela privatização e pelo início da desregulamentação.

Na ausência de uma estratégia de liderança local e de uma concepção activa do desenvolvimento local, o poder autárquico parece caracterizar-se, nesta segunda fase, por uma gestão autocentrada nos grupos político-partidários, por um fechamento político-corporativo que corresponde ao relacionamento mais individualizado, distanciado e institucionalizado com a sociedade local.

Poderíamos ainda dizer que há alguns elementos que indicam o aparecimento de uma terceira fase, baseada agora numa estrutura de poder com maior margem de manobra, mais técnico-pragmática e com intenção de liderança em reciprocidade com os sectores privados (económicos e sócio-culturais) mais dinâmicos da sociedade local. Parecem indicar este momento alguns exemplos de estratégia conjunta destes sectores com executivos camarários, tendo por base

uma política de reconversão industrial, de criação de novos empregos e de actividade cultural diversificada. No entanto, tais casos são ainda demasiado parcelares e recentes para constituírem a característica predominante do momento.

b) A autonomia de poder do sistema político local, a sua funcionalidade como estrutura organizativa para a sociedade e a sua relativa independência face aos grupos locais e à Administração Central, exigem, quanto a nós, a realização de, pelo menos, três condições.

Em primeiro lugar, a capacidade do poder autárquico de liderar acções de desenvolvimento local resultará, sobretudo, da possibilidade de se obterem alargados consensos activos nos sectores sociais locais. Estes consensos, activos e práticos (diferentes daqueles que resultam das acções mínimas e não-dinâmicas que têm caracterizado até agora, como referimos, o poder autárquico), serão o resultado de uma modernização da acção política (nomeadamente, da diminuição do carácter ideológico-partidário da acção política local, a que alguns sectores e agentes sociais também não fogem).

Em segundo lugar, a possibilidade de uma maior autonomização do sistema político local e da própria sociedade local face à Administração Central está, parece-nos, em estreita relação com o grau de desenvolvimento económico local, tanto por iniciativa dos seus agentes sociais como pela acção dinamizadora dos executivos camarários.

Finalmente, a realidade age sobre as possibilidades, como diria Luhmann. Nesse sentido, podemos dizer que a discrepância, ou o fosso, entre o possível e o real, leva muitas vezes a que os executivos camarários, na ausência de uma concepção de desenvolvimento local e limitados pela exiguidade dos recursos disponíveis, tentem colmatar esse desfasamento com uma predominância da ideologização sobre a acção e com um fechamento político da gestão em vez de agirem mais activa e dinamicamente sobre as sociedades locais. Este comportamento desfasado está na base da obtenção de legitimidades «oportunisticas», como diria Luhmann, no sentido de serem mais o fruto de respostas a solicitações imediatas do que de acções pautadas pela interacção dos problemas e soluções estratégicos a médio prazo.

c) Digamos, por último, que, entre as condicionantes da autonomia e as das potencialidades do poder autárquico, a acção política municipal parece caracterizar-se sobretudo por um *défice* de poder. O processo de democratização, de diferenciação da sociedade e do desenvolvimento local, impõem uma maior capacidade de selecção de alternativas. Ora, dado o tipo de gestão praticado pelo governo local, parece-nos que há uma diminuição das decisões activas, dentro das alternati-

vas possíveis, conducentes a uma dinamização do desenvolvimento local. Este *défice* de poder poderá explicar, com alguma pertinência, o problema da consensualidade que referimos no início do texto. Assim, mais do que um problema de autonomia ou dependência, o *défice* de poder do sistema político local traduz-se num desfasamento entre as potencialidades e as capacidades de poder do governo local. ■

J. Mozzicafreddo
et al.

Referências Bibliográficas

112

- Badie, Pierre; Birnbaum, Pierre 1979 *Sociologie de L'Etat*, Paris, Grasset.
- Barata, J. Martins 1981 Fluxos financeiros regionais, obstáculos estruturais às acções de desenvolvimento regional, Lisboa, *Caderno 4*, IED.
- Bassand, M.; Fragniere, J.-P. 1977 *Le pouvoir dans la ville: essai sur la démocratie urbaine*, Paris, Ed. Delta.
- Byrne, David 1982 «Class and local state», *International Journal Urban Regional Research*, 2.
- Caetano, M., et al. 1982 *Regionalização e Poder Local em Portugal*, Lisboa, IED.
- Castells, Manuel 1972 *La question urbaine*, Paris, Maspero.
- Castells, Manuel 1974 *Monopolville*, Paris, Mouton.
- Castells, Manuel 1977 *Ciudad, Democracia y Socialismo*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Castells, Manuel 1981 *Crisis urbana y cambio social*, Madrid, Siglo Veintiuno Editores.
- Clark, T. N. 1968 «Community structure, Decision-Making, Budget Expenditures and Urban Renewal in 51 American Communities», *American Sociological Review*, Vol. 33, 4.
- Clark, T. N. 1983 *Fiscal Austerity and Urban Innovation*, University of Chicago, *Policopiado*.
- Cockburn, Cynthia 1977 *The Local State-management of cities and people*, London, Pluto Press.
- Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento 1984 Lisboa, IED.
- Dahl, Robert 1971 *Qui Gouverne?*, Paris, Armand Colin.
- Dearlove, John 1973 *The politics of policy in local government*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Dearlove, John 1979 *The reorganisation of British Local Government — old orthodoxies and political perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Dulong, Renaud 1978 *Les régions, l'Etat et la société locale*, Paris, PUF.
- Duncan, S. S.; Goodwin, M. 1982 «The local state and restructuring social relations», *International Journal Urban Regional Research*, 2.
- Figueiredo, A. Manuel s/d «Política e planeamento do desenvolvimento regional em Portugal: que agentes? Que margem de actuação possível?», Lisboa, *Policopiado*.
- Gilbert, C. W. 1972 *Community Power Structure: propositional inventory and theory*, Gainesville (Florida), University of Florida Press.
- Grimes, M. D.; Lyon, J. L.; Bonjean, C. M. 1973 «Community structure and leadership structure: A comparative analyses of 39 Communities», *68 th Annual Meeting of ASA*.
- Guerra, Isabel 1986 «Poder local — reprodução ou inovação?», *Sociologia — Problemas e Práticas*, 1.
- Hofmann-Martinot, V.; Nevers, J. Y. 1986a «Les Maires urbains face à la crise», *Les Annales de la recherche urbaine*, 28.
- Hofmann-Martinot, V.; Nevers, J. Y. 1986b «Rooms of manoeuvre and strategies of french municipality in a context of austerity and decentralisation», *European Consortium for political research joint sessions*, University of Goteborg.
- Hunter, Floyd 1952 *Community power structure*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Hunter, Floyd 1959 *Top Leadership USA*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Kukawka, P.; Hingasson, Ch.; Roig, Ch. 1969 *Recherche sur la structure du pouvoir local en milieu urbain*, Grenoble, Université Grenoble.
- Lojkine, Jean 1972 *La politique urbaine dans la région parisienne*, Paris, Mouton.
- Lojkine, Jean 1977 *Le marxisme, l'Etat et la question urbaine*, Paris, PUF.
- Lopes, A. S. 1977 «Desenvolvimento regional: problemas e estratégias para uma política de desenvolvimento em Portugal», *Conferências sobre a Economia Portuguesa*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Luhmann, Niklas 1985 *Poder*, Brasília, Editora Universitária de Brasília.
- Lynd, R. S.; Lynd, H. M. 1929 *Middletown*, New York, Harcourt.
- Mozzicafreddo, J.; Guerra, I.; Fernandes, M.; Quintela, J. 1988 «O grau zero do poder local», *Sociologia — Problemas e Práticas*, 4.

J. Mozzicafreddo
et al.

- 114
- Nevers, J. Y. 1983 «Du clientelisme a la technocratie: cent ans de démocratie communale dans une grande ville: Toulouse», *Revue Française de Science Politique*, Vol. 33, 3.
- Neves, A. Oliveira das 1984 «A dimensão local da crise de emprego nos anos 80: reflexões em torno do 'Processo de Castanheira de Pera' — uma iniciativa local de emprego (ILE) no âmbito da OCDE», *Economia e Socialismo*, 66/67.
- Neves, A. Oliveira das; Henriques, J. M. 1986 «Castanheira de Pera: uma via para o desenvolvimento regional endógeno?», *Sociedade e Território*, 4.
- Plano a Médio Prazo 77-80. 1977 «Política regional», Lisboa, I.N.-C.M.
- Presthus, Robert 1964 *Men at the top: A study in Community Power*, New York, Oxford University Press.
- Saunders, Peter 1983 *Urban politics — a sociological interpretation*, London, Hutchinson.
- Sousa, A. G. 1983 «Assimetrias regionais e estratégias de desenvolvimento», in *Conferência sobre a evolução recente e perspectivas de transformação da economia portuguesa*, Lisboa, CISEP-ISE.
- Tomboe, Jens 1986 «From decentralized Welfare to centralized class politics», N. D., *Paper XI Congress of Sociology*.
- Warner, W. L.; Hunt, P. S. 1941 *The social life of a Modern Community*, New Haven, University Press.