
MARTIN LOUGHLIN
London School of Economics

SOCIALISMO MUNICIPAL NUM ESTADO UNITÁRIO *

163

Os conflitos entre o poder central e o poder local são produto da crise económica e da forma como o Governo responde à crise. Mas há transformações estruturais de longo prazo a ter em conta para se con-

seguir entender a complexidade desses conflitos. A análise desses factores revela o tipo de questões que tais conflitos levantam, bem como a sua dimensão económica, social, política, jurídica e ideológica.

«**A** crise do Estado-Providência» é um tema que tem vindo a ser profundamente analisado na década de 1980, e os aspectos económicos, sociais e políticos da crise têm sido estudados sob as mais variadas perspectivas disciplinares. No entanto, a maioria dos especialistas de direito público tem ignorado ou esquecido o tipo de problemas que temas desta natureza levantam. O direito público, assim o diz a ortodoxia, é uma disciplina prática, o que pressupõe uma divisão clara entre direito e política. Esta opinião radica em Dicey, «o primeiro a aplicar o método jurídico ao direito público inglês» (Jennings, 1933:X). Segundo ele o papel do jus-publicista académico «é definir as leis que fazem parte da constituição, ordená-las, explicar o seu sentido e indicar, sempre que possível, a sua conexão lógica» (Dicey, 1885:31).

Esta visão pode ser válida se o sistema for estável e ordenado, mas quando as suas formas fundamentais são largamente contestadas parece bastante indefensável. O silêncio seria a resposta adequada. Mas os juspublicistas são chamados a ensinar, a aconselhar e a comentar. Cabe-lhes, portanto, mesmo nas suas análises jurídicas, tentar compreender as

* A tradutora agradece ao Prof. Albie Sachs o valioso contributo das suas sugestões.

forças que moldam as evoluções do direito. Até para Dicey, que viveu num período de grandes transformações sociais, isto era claro. A sua obra *Law and Opinion* (1905), apesar de recentemente muito criticada, foi, no entanto, uma tentativa pioneira para estabelecer a relação entre o direito, o pensamento económico e as origens do Estado democrático moderno.

Neste artigo, analisarei algumas dessas questões gerais para tentar explicar a natureza e o significado de um aspecto institucional da actual crise do Estado-Providência, isto é, os recentes conflitos entre o poder central e o poder local. O meu objectivo é mostrar que a evolução da legislação e os conflitos emergentes neste domínio do direito público só podem ser totalmente entendidos se tivermos em conta as transformações fundamentais a longo prazo das estruturas económicas, sociais, espaciais e governamentais. São essas transformações que provocam os conflitos entre a administração central e a administração local e que demonstram também que o aspecto específico dos conflitos que vou analisar constitui a chave para se entender a importância das divergências políticas e jurídicas nesta área de governo.

O que vai ser realçado é o conflito entre o governo central, neste momento a levar a cabo políticas económicas e sociais neo-liberais, e as autoridades locais das grandes cidades industriais, onde floresce um «socialismo municipal» original. É nesta área que o conflito é mais violento e controverso. Tentarei neste artigo demonstrar porquê.

Industrialização, Urbanização e Colectivismo

Dicey, na sua obra *Law and Opinion*, analisou a evolução do direito no século XIX dividindo-o em três períodos distintos: Torysimo antigo ou tranquilidade legislativa (1800-1835), benthamismo ou individualismo (1825-1870), e colectivismo (1865-1900). Embora muitas das medidas importantes sobre o poder local, como a *Municipal Corporations Act 1835* ou a *Public Health Act 1846*, tenham surgido mais cedo, foi durante o período do colectivismo que o poder local mais se desenvolveu. Nessa fase as autoridades locais passaram a ter a seu cargo a saúde pública, a eliminação de bairros de lata, a educação, a assistência aos pobres e a administração das forças policiais. Especialmente importante foi o crescimento dos serviços municipais, desde mercados, matadouros e banhos públicos, a canalização de água e gás, rede eléctrica e transportes urbanos. Para muitos, incluindo Dicey, foi uma época de socialismo municipal.

Mas Dicey, na tentativa de explicar o progresso do colectivismo como uma mistura de humanismo *Tory*, de ambivalência benthamista, de desenvolvimento sindicalista e de cria-

ção do voto com base no património familiar (1905:210-257) descurou os factores fundamentais que estão na origem do colectivismo no plano local: *o crescimento da população, a industrialização e a urbanização*.

No século XIX, a população de Inglaterra e Gales mais do que triplicou, um aumento sem precedentes. Este crescimento populacional foi acompanhado por uma nítida alteração do padrão rural-urbano: em 1801, quase 70% da população era rural, enquanto em 1901, cerca de 80% vivia nas cidades (Hobsbawm, 1969: fig. 13). Este fenómeno de urbanização estava intimamente ligado ao processo de industrialização. É à luz destes factos que o desenvolvimento dos serviços municipais do século XIX deve ser explicado.

165

A acção colectiva era necessária por várias razões. Primeiro, por questões de insalubridade: «é desagradável quando uma cidade com 2000 habitantes lança os despejos para a rua ou para o rio; mas é um grave problema social e económico quando isso acontece numa cidade com um milhão de habitantes» (Dawson, 1985:27-28). Em segundo lugar, as condições sociais geradas pela urbanização alimentavam focos de doença o que acarretava consequências fiscais: «A imundície provocava epidemias, as epidemias originavam a pauperização das viúvas e dos órfãos, e a existência de pobres implicava o aumento dos impostos para a assistência aos indigentes» (Merrett, 1979:7). Isto tinha também influência na produtividade da mão-de-obra (Gauldie, 1974:187). Em terceiro lugar, as condições sociais eram de tal ordem que o perigo de perturbações sociais causava preocupações: «Algumas dessas medidas são urgentemente necessárias» podia ler-se, em 1840, num relatório sobre as condições sanitárias urbanas, «não só para o bem-estar dos pobres como para a salvaguarda da propriedade e segurança dos ricos» (1).

Foi como resultante da combinação destas diferentes razões que os serviços públicos urbanos passaram a ser fornecidos pelas autarquias. Muitos desses serviços constituíam «bens públicos» locais, por outras palavras, eram serviços que, embora necessários, ou não podiam ser fornecidos por entidades privadas ou o eram de forma ineficaz. Por isso, não pode dizer-se que o desenvolvimento dos serviços municipais tivesse sido uma prova do socialismo municipal, porque era dentro duma lógica capitalista de acção colectiva que esses serviços eram, em grande parte, fornecidos. E é só quando se implanta a lógica de acção colectiva que o sistema de governo local é reformado, a começar pela *Municipal Corporations Act* de 1835 e o alargamento do princípio de democracia representativa aos conselhos provinciais em 1888, até à criação dos

(1) Citado em Ashworth (1954:40).

conselhos distritais em 1894 e dos bairros da cidade de Londres em 1899.

Portanto, só quando o sector privado não conseguiu fornecer, convenientemente, esses serviços, é que surgiu a acção colectiva. Inicialmente, o Parlamento aprovou uma legislação *facultativa* que permitia às autoridades locais suprir as lacunas da actuação do mercado. Geralmente essas competências eram atribuídas a organismos locais criados para o efeito. O uso dessas competências desenvolveu-se nas grandes cidades onde os problemas eram mais graves. Finalmente, quando se adquirira já experiência na aplicação dessas competências elas foram alargadas (por exemplo, da saúde pública à habitação e ao planeamento urbano) e a legislação facultativa foi substituída por uma legislação *imperativa* que exigia que fossem as autoridades locais a actuar. Foi também a necessidade de compatibilizar e coordenar essas actividades que levou a transferir as responsabilidades dos organismos locais *ad hoc* para o governo local.

Em 1905, Dicey reconheceu com razão que o colectivismo não era, de modo nenhum, uma força morta «nem sequer, aparentemente, em declínio» (1905:300). Tão pouco declinavam a industrialização e a urbanização. As grandes cidades eram o foco quer da inovação na prestação de serviços públicos, quer de crescimento económico. Daí que, 30 anos mais tarde, quando Laski Jennings e Robson co-editaram um volume comemorativo do centenário da *Municipal Corporations Act* tivessem dado uma imagem favorável não só das obras realizadas pelo poder local até 1935, mas também das perspectivas futuras.

«Independentemente do que o futuro nos possa reservar quanto ao nosso sistema económico, o poder local mostra-se capaz de continuar firmemente a ser o mais eficaz instrumento de bem-estar social da vida nacional» (Robson, 1935:464).

Modernização e Centralização do Poder Local

O prognóstico de Robson revelou-se inexacto. Hoje, o poder local, não só não é «o mais eficaz instrumento do bem-estar social» como há quem diga que é bastante periférico. Desde os anos 30 que o âmbito da competência do Governo tem vindo a aumentar. Mas a década de 1930 marca o apogeu da dimensão funcional do poder *local* e a partir daí a tendência tem sido mais para a nacionalização do que para a municipalização de funções e, em geral, para a centralização do poder político. As principais características da evolução do poder local nesse período foram a reestruturação das suas funções e o problema da sua reorganização.

**Reestrutura-
ção das Fun-
ções do
Governo Local**

Nos anos 1930, a actividade das autarquias no domínio dos serviços públicos orientava-se fundamentalmente por uma lógica de produção na prestação de serviços e no fornecimento de bens públicos locais. A partir daí, têm sido retiradas às autarquias muitas das suas competências: responsabilidade pelas estradas principais (1936), electricidade (1947), gás (1948), água e esgotos (1974). Além disso, as autarquias deixaram de ter a seu cargo a assistência pública (1934, 1940, 1948) e os serviços hospitalares foram transferidos para o governo central (1946), com a criação do serviço nacional de saúde.

167

Isto não significou, necessariamente, uma degradação do estatuto do poder local. As autoridades locais mantiveram e adquiriram competência para muitos outros serviços que viram a sua importância aumentar com a instauração do estado de bem-estar, especialmente a educação, a habitação e os serviços sociais. O que se deu foi um decréscimo dos serviços orientados para a produção e um aumento da importância dos serviços de bem-estar social orientados para o consumo, ou seja bens por natureza redistributivos.

Quais os motivos desta reestruturação? Um deles foi o facto de os governos do pós-guerra terem assumido a gestão da economia. Daí que certos sectores-chave, como os transportes e a energia, tenham sido nacionalizados. Um outro motivo foi a procura de economias de escala devido às transformações tecnológicas. Finalmente, tal como com a criação do serviço nacional de saúde, essas reformas foram levadas a cabo, em parte, devido ao propósito de uniformizar o fornecimento de serviços.

Uma outra característica das evoluções do pós-guerra que afectou o poder local foi a crescente influência do governo central nas políticas locais, influência essa quer política e económica quer jurídica. Em primeiro lugar, em termos de cultura política, o governo é cada vez mais encarado como uma entidade única. Esta ideia é reforçada pelo facto de os políticos anunciarem medidas políticas apenas exequíveis com a cooperação das autoridades locais, o que está bem patente, por exemplo, no campo do planeamento das despesas onde as despesas locais surgem no relatório anual das despesas gerais do Estado incluídas nas despesas públicas sem qualquer discriminação. O aspecto jurídico centra-se na estrutura constitucional. A Grã-Bretanha não possui nenhum texto fundamental que outorgue esferas de competência a entidades específicas. Daí que, perante o efectivo controle do Parlamento pelo governo central, a *capacidade* que este tem de influenciar as autoridades locais seja grande. Finalmente, a natureza da reestruturação das funções do poder local con-

tribuiu para a centralização. A maior parte dos serviços locais é de natureza redistributiva e, como a ortodoxia económica o demonstra, põem-se sérias reservas à capacidade das autarquias locais levarem autonomamente a cabo políticas de redistribuição do rendimento⁽²⁾. A tendência e a prática têm sido, assim, no sentido da centralização relativamente a aspectos fundamentais das funções do governo local.

O fracasso da reorganização do poder local em moldes funcionalmente eficazes tem sido outro factor a contribuir para o processo de centralização. A reforma do século XIX foi expansionista e estabeleceu um sistema de governo local repartido por zonas rurais e urbanas. Com a crescente urbanização do século XX geraram-se conflitos entre as autoridades urbanas e rurais à medida que as cidades ultrapassavam as fronteiras administrativas:

«O alargamento das fronteiras teve sempre forte oposição dos conselhos provinciais que compreenderam que nada tinham a ganhar neste jogo com os municípios acerca do território, da base de tributação [...] e do estatuto [...]. Assim, o conflito que foi incorporado no sistema do governo local século XIX gerou um *imobilismo* no século XX...» (Alexander, 1985:52).

Daí que, a estrutura do sistema inviabilizasse os consensos entre os diferentes grupos de autoridades locais no tocante à necessidade e, evidentemente, à forma duma reorganização. Mas se o governo central tentasse intervir e impor a reorganização, isso viria reforçar a noção de hierarquia nas relações entre o poder central e o poder local. Assim, apesar dum reconhecimento geral quanto à necessidade de reorganização nas décadas de 1930 e 1940, só nos anos sessenta e setenta se efectuaram as reformas do poder local.

As reformas estruturais propostas nos anos sessenta integravam-se num movimento tecnocrático mais vasto que considerava a modernização institucional a solução para vencer o declínio económico da Grã-Bretanha. Nesse período, foram nomeadas comissões para estudar a estrutura, a gestão e os quadros de pessoal das autarquias locais. A comissão Redcliff Maud concluiu que «o pior defeito» da estrutura existente do poder local era a incapacidade que ela tinha de reconhecer «a interdependência da cidade e do campo», e recomendou a sua reforma através da criação de autoridades unitárias mais amplas. A reorganização foi decretada pela *Local Government Act 1972*, mas o governo conservador optou por uma versão modificada do sistema bipartido, de dupla instância. Tendo em conta o apego dos conservadores

(²) Cf. Foster, Jackman e Perlman (1980:42-45).

à tradição e o facto de a sua base de apoio residir nos condados, não é de admirar que as reformas se tivessem baseado no sistema existente. Mas, Alexander sublinha:

«Ao criar em toda a parte estruturas de dupla instância, a reorganização garantiu que o 'pior defeito' [...] do velho sistema, a divisão entre cidade e campo, fosse substituído por um outro defeito igualmente nocivo — a incapacidade de se reconhecer o peso e os problemas específicos, pelo menos fora dessas zonas suburbanas que passaram a condados metropolitanos, dos grandes centros urbanos. E ao garantir que as novas autoridades continuassem a ser mutuamente tão antagónicas como as anteriores, garantiu que o governo local ficasse mal apetrechado para poder resistir ao rápido aumento da pressão centralizadora» (Alexander, 1985:64).

169

Poderíamos ir mais longe e dizer que as reformas levadas a cabo não se inscreviam num programa de criação de unidades funcionalmente eficazes para se oporem à tendência centralizadora, mas sim no próprio processo de centralização. Este argumento baseia-se no facto de as correntes centralizadoras pretenderem reduzir o número de unidades de governo local, dado que havia limites quanto ao número dessas unidades que o centro podia coordenar para atingir os seus fins. Isto sugere que, tal como no século XIX, a vontade política para reformar as estruturas do poder local foi uma condição necessária para uma acção governamental eficiente. Mas, enquanto no século XIX o que se exigiu foi uma acção local, no século XX o ímpeto passou para o centro.

As reformas estruturais levadas a efeito em 1974 surgem no fim de um período de crescimento, sem precedentes, das despesas locais:

«De pouco mais de 8% do PIB em 1955, as despesas aumentaram para 14,5% em 1975, enquanto o volume das transferências para a administração local (comparticipações, subsídios, juros da dívida, etc.) viu a sua parte no rendimento nacional aumentar mais do dobro. Simultaneamente, o total dos funcionários do sector autárquico quase duplicou, tal como a percentagem do total de mão-de-obra empregada no sector» (Kirwan, 1980:72).

Este aumento das despesas locais foi em grande parte resultante da crescente importância dos serviços de bem-estar social fornecidos pelas autarquias. O aumento da procura desses serviços decorre de vários factores, nomeadamente, a natureza das alterações da população (sobretudo o aumento do escalão etário dos idosos), o aumento dos custos relativos (principalmente devido ao carácter trabalho-intensivo desses serviços), o impacto da mudança social (demonstrada por factores como o desemprego estrutural e o aumento de famílias monoparentais) e o facto de o aumento de bem-estar

Crise Económica e Relações entre Governo Central e Governo Local

gerar uma dinâmica própria de necessidade de novos melhoramentos (por exemplo, um melhor ensino secundário cria a necessidade de expansão do ensino superior) ⁽³⁾. Deste modo, os aumentos reais das despesas com os serviços locais, por exemplo, com os serviços sociais individuais, eram, desde logo, necessários só para manter os níveis existentes.

Porém, este padrão do aumento das despesas cessou abruptamente com a crise económica dos meados da década de 1970. «A festa acabou», anunciou Anthony Crosland, Secretário de Estado do Ambiente, em 1976. «E assim aconteceu, até para quem ela nunca chegara a começar», comentava amargamente Nicholas Deakin (1985:221) A Comissão Layfield, encarregada de estudar o sistema das finanças locais, não deve, no entanto, ser considerada como o último passo do processo de modernização institucional, mas antes como resposta às dificuldades financeiras causadas pelos custos de reorganização e pelos cortes das despesas públicas em consequência da crise económica.

As autarquias locais têm três fontes principais de rendimentos: subsídios do governo central (cerca de 50%), contribuições de incidência local (30%) e taxas dos serviços prestados (20%). O objectivo primordial do governo a partir de 1976 foi reduzir as despesas locais. O governo trabalhista em 1974-1979 fê-lo dentro do quadro legal existente, simultaneamente através de apelos à contenção de despesas e de cortes significativos nos financiamentos governamentais. Em 1975 foi criado o Conselho Consultivo das Finanças Locais a quem tanto o governo central como os governos locais podiam recorrer para tratar de questões financeiras ⁽⁴⁾. Em 1977-78, fixaram-se limites para os montantes dos subsídios governamentais ⁽⁵⁾ e, depois de 1975-76 a percentagem da comparticipação do governo nas despesas locais foi drasticamente reduzida. O resultado foi que em 1979-80 o montante global dos subsídios do governo central tinha diminuído 15% relativamente a 1975-76 e os governos locais tinham em grande parte cumprido as orientações do centro em relação às despesas ⁽⁶⁾.

Essa estratégia foi satisfatoriamente bem sucedida na contenção de despesas. O governo conservador que acabava de ser eleito considerou que o problema económico da Grã-Bretanha se devia ao volume e natureza das despesas públicas e à falta de inovação e de capacidade de resposta dos organismos públicos. Daí que as políticas do governo conservador tivessem tido implicações profundas no poder local.

⁽³⁾ Cf. Gough (1979).

⁽⁴⁾ Cf. Taylor (1979) e Binder (1982).

⁽⁵⁾ Cf. Bevan (1980:26).

⁽⁶⁾ Cf. Greenwood (1981 e 1982).

Dado que as despesas locais constituem cerca de um quarto do total das despesas públicas, seria de esperar uma proporcionalidade na redução de despesas. Mas isso implicava reordenar as políticas de despesas e as prioridades. A orientação do governo tem-se baseado em tentativas para reduzir o emprego no sector público, retirar aos serviços de bem-estar social a prioridade nas despesas e reconstruir uma política social mais assente no individualismo do que no colectivismo. Deste modo o impacto nos governos locais tem sido profundo. Por um lado, isso decorre do facto de o poder local, devido à reestruturação de funções, estar principalmente orientado para o bem-estar social. Por outro lado, o facto da natureza dos serviços que presta ser essencialmente trabalho-intensiva e de o governo central não ter qualquer responsabilidade na sua execução leva a que as autarquias empreguem mais pessoas do que o governo central. Acresce ainda que o governo local representa, por tradição, um compromisso de prestação colectiva de serviços.

O resultado tem sido um período de graves conflitos entre o governo central e os governos locais, com muitas autarquias a resistirem à pressão para se submeterem às políticas governamentais e com o governo central a tentar restabelecer a relação hierárquica criada pela anterior tendência centralizadora. Os conflitos sobre as questões financeiras têm sido enormes. O objectivo imediato do governo era reestruturar o sistema das finanças locais. A *Local Government, Planning and Land Act 1980* criou um novo sistema de controle das despesas de capital das autarquias e um novo processo para atribuição de subsídios. Estas reformas tinham em vista inverter a tendência do crescimento das despesas conferindo ao governo central (no caso de capital) poder para fixar, para cada autarquia, o montante dos recursos atribuídos e (no caso do rendimento) introduzindo, através do mecanismo de subsídio em bloco, incentivos à contenção de despesas.

Este mecanismo, no entanto, não se adequava bem à diminuição de despesas porque o seu objectivo era outro: a parificação das contribuições. O mecanismo foi, contudo, reforçado pela secção 8(8) da *Local Government Finance Act 1982* que confere ao secretário de estado poder para reduzir os subsídios às autoridades locais que não cumpram os limites de despesas impostos pelo governo⁽⁷⁾. Por várias razões⁽⁸⁾, o sistema continuava incapaz de proporcionar ao governo o controle que ele pretendia e, assim, foi «mais o desespero do que um correcto sentido de governo» (Jackman, 1984:161) que o fez desviar-se do controle de despesas, por meio da

⁽⁷⁾ Cf. Loughlin (1982).

⁽⁸⁾ Cf. Gibson (1983).

manipulação dos subsídios, para o controle directo das contribuições. Esta proposta, decretada pela *Rates Act 1984*, equivalia a «uma medida de última instância, a um expediente desesperado de um governo apostado em restabelecer o controle a curto prazo, mas que esquecia completamente os prejuízos que, a longo prazo, essas medidas poderiam causar ao sistema de governo do país» (Jackson, 1984:170).

Uma outra característica da orientação do governo conservador foi a tentativa de melhorar «a economia, a eficiência e a eficácia» (*Local Government Finance Act 1982*) do poder local. Essa orientação radica na opinião de que os organismos públicos são esbanjadores, incompetentes e desadequados e que necessitam da disciplina das políticas económicas de preços, ou de outros mecanismos de mercado, bem como do estímulo da concorrência para que exista uma inovação constante.

Foram levadas a cabo inúmeras medidas legislativas e políticas de orientação relativas às principais áreas do governo local para se atingir esses objectivos. Foram impostas limitações legais a certos aspectos do processo deliberativo da autarquias para as obrigar a considerar as implicações económicas das suas decisões. Isto é patente em domínios como o recrutamento directo de mão-de-obra, os registos prediais, as auditorias, a obrigatoriedade de consulta prévia aos representantes do comércio local no caso de lançamento de novas contribuições e a imposição de uma estrutura planificada de atribuição de subsídios aos transportes públicos pelas autoridades metropolitanas. Além disso, o governo estimulou as autoridades locais a aumentarem a proporção do seu rendimento proveniente das receitas dos serviços prestados através do agravamento das tarifas e dos preços. Isto foi particularmente controverso em áreas como as rendas das casas e as refeições nas escolas. No domínio do planeamento da utilização de solos, o governo aconselhou a adoção duma perspectiva mais orientada para o desenvolvimento e, para resolver os problemas urbanos racionalizou processos e utilizou estruturas autonomizadas. Finalmente, levaram-se a cabo várias medidas de privatização, fomentando o recurso à contratação de serviços privados, por exemplo, para limpeza de ruas, recolha de lixo e serviços de adopção, e vendas de património, especialmente casas camarárias.

Embora estas medidas fossem propostas em nome duma maior eficiência da acção governativa local, muitas delas tiveram como resultado abalar os primitivos objectivos redistributivos dos serviços locais e atacar directamente o princípio de acção colectiva.

**Declínio
Urbano e
Ascensão do
Socialismo
Municipal**

O impacto da política do Governo foi sentido por todas as autoridades locais. No entanto, as consequências foram mais graves nas grandes cidades industriais que cresceram com a urbanização e a industrialização do século XIX. Aí, as autoridades locais sempre estiveram na vanguarda da prestação de serviços públicos. Hoje, essas cidades enfrentam problemas semelhantes aos que se lhes depararam no século XIX: pobreza urbana, habitação degradada e necessidade de modernização das infra-estruturas. O que, contudo, difere do passado é que hoje em dia as grandes cidades já não são consideradas focos de crescimento económico. Por isso, estas despesas do governo local já não podem ser justificadas invocando o processo de produção, ou seja, integradas numa lógica capitalista de acção colectiva.

173

As grandes cidades deixaram de ser focos de crescimento económico fundamentalmente devido a modificações da estrutura industrial. Desde a década de 1960 que a população das cidades diminui (cf. 1 (c) no quadro anexo). Inicialmente isso foi considerado uma consequência do processo de suburbanização. Contudo, recentes estudos demonstraram que a diminuição dos postos de trabalho tem sido maior do que o decréscimo populacional. Assim, o processo de *desindustrialização* ⁽⁹⁾ acentua o processo de *desurbanização* ⁽¹⁰⁾ e daí que a alteração do padrão urbano-rural seja actualmente de sentido inverso à do século XIX.

Estas modificações estruturais têm tido um efeito profundo nas autoridades locais das grandes cidades. Os laços históricos entre industrialização, urbanização e colectivismo estão particularmente ameaçados. Paralelamente à desindustrialização e à desurbanização, o princípio do individualismo tem vindo a reafirmar-se:

«Para a geração actual a diminuição das taxas de mortalidade, a melhoria dos transportes e da habitação, uma maior protecção contra o crime, etc. são encaradas cada vez mais como dependentes, não tanto da acção colectiva, mas sobretudo da acção individual. O automóvel particular libertou uma grande parte da população da dependência dos transportes públicos. Os médicos parecem concordar que uma diminuição significativa da taxa de mortalidade implica a alteração dos hábitos alimentares de cada um e a redução do tabaco. As pessoas que não gostam do ambiente, das condições de habitação e da criminalidade das cidades podem mudar-se para outras mais pequenas, e é isso que está a acontecer cada vez mais» (Dawson, 1985:30).

⁽⁹⁾ Cf. Massey e Meegan (1978:273), Fothergill e Gudgin (1982) e Scott (1982:111).

⁽¹⁰⁾ Cf. Young e Mills (1982).

Além disso, muitas das reformas efectuadas pelo governo conservador para melhorar a economia, a eficiência e a eficácia do governo local vieram reforçar a tendência para princípios individualistas de acção. É na política de habitação que isso é mais patente. A habitação camarária está a entrar numa fase residual marcada por «uma diminuição do número de habitações, uma taxa mínima de crescimento da construção, um abaixamento de qualidade das habitações novas e das já existentes, e uma redução dos subsídios para habitação camarária (mas não para habitação própria) [...] Isto implica uma negação da noção de serviço público ideal e a afirmação do papel do mercado apoiado por uma assistência mínima aos mais desfavorecidos» (Muric, 1982). Uma das consequências dessa orientação é o facto de o principal meio para subsidiar as rendas camarárias estar a ser, cada vez mais, a concessão duma comparticipação *individual* com base nos rendimentos de cada inquilino e não a atribuição dum subsídio *em bloco*.

Mas o que é que acontece às pessoas que devido às suas condições económicas e sociais não podem «optar» por sair das cidades, ou comprar um carro, ou usufruir dos benefícios concedidos à habitação própria, ou educar os filhos em escolas particulares? Por outras palavras, o que acontece àqueles que dependem dos serviços prestados pelas autarquias? Como os indicadores sociais mostram (cf. quadro anexo), esses grupos têm um peso excessivo nas grandes cidades, ou seja, os desempregados, os que dependem dos transportes públicos, os idosos dependentes, as famílias monoparentais, as crianças confiadas a assistência social e as pessoas que vivem em casas degradadas são aí em número superior à média.

Consequentemente, estas alterações estruturais e políticas impuseram uma elevadíssima carga financeira às autoridades locais das grandes cidades. Isto, em parte, deve-se à dificuldade de conciliar a redução das despesas com um decréscimo populacional e uma quebra de produção. Por exemplo, os custos da manutenção do tecido físico da cidade, praticamente não se alteram. Mas a causa principal tem sido o facto de nas grandes cidades haver percentagens muito acima da média de grupos dependentes dos serviços locais. E, dado que a maior parte desses serviços é de natureza redistributiva surgiram graves conflitos com o governo central sobre os méritos relativos da acção individual e da acção colectiva que redundaram na politização de toda a questão das despesas.

Desde a década de 1960 que o governo central se tem mostrado preocupado com as condições sócio-económicas das cidades. A principal resposta foi a criação de uma série de iniciativas distribuídas por várias áreas de acção de acordo

com as principais carências: programas no domínio da educação, programas de melhoramentos gerais, programas no domínio da habitação e projectos de desenvolvimento comunitário. Estas iniciativas baseavam-se na convicção de que a pobreza dos habitantes dessas zonas carenciadas podia ser eliminada com uma acção positiva centrada em áreas específicas e com uma distribuição mais eficaz dos serviços das autarquias locais. Muitas dessas convicções foram postas em causa pelos grupos criados no âmbito dos projectos de desenvolvimento comunitário que concluíram que a causa da pobreza radicava nas alterações profundas da economia dessas áreas. Tais conclusões embaraçaram o Governo que pôs fim aos projectos de desenvolvimento comunitário nos finais da década de 1970, embora o Programa Urbano, onde aqueles se inseriam, se tivesse mantido essencialmente como um instrumento para «tapar buracos» nas finanças locais⁽¹¹⁾. Contudo, nos fins dos anos setenta, o Governo reconheceu que o problema fundamental era muito mais de ordem económica do que social e mudou de orientação logo após o relatório sobre a Degradação das Zonas Históricas das Cidades e a *Inner Urban Areas Act 1978*. O governo conservador tem mantido essa orientação económica, mas a tónica passou do sector público para iniciativas do sector privado, embora apoiadas por subsídios e acções do sector público⁽¹²⁾.

No entanto, essas iniciativas não conseguiram revitalizar, e ainda menos contrariar o declínio das economias das grandes cidades industriais. Vejamos o caso de Liverpool: desde 1971 que aí se fizeram experiências no âmbito dos programas de educação, melhoramentos gerais, habitação e melhoramentos industriais; a cidade foi também objecto do Projecto de Auxílio aos Desalojados e foi uma das três áreas seleccionadas para o Estudo sobre as Zonas Históricas das Cidades levado a cabo pelo Ministério do Ambiente; é igualmente uma das sete autarquias com estatuto de parceiro no âmbito do Programa Urbano; mais recentemente, obteve a criação de um parque industrial em Speke, de uma sociedade de desenvolvimento urbano para recuperar a zona das docas e, desde 1981, de um grupo especial de apoio a Merseyside. Apesar desta acção intensiva, Liverpool, entre 1971 e 1981, perdeu 25% dos seus postos de trabalho (a média nacional foi de 2%), metade dos quais entre 1978-1981. O desemprego é de 25% e o desemprego juvenil (16-24 anos) era, em 1981, de 50%. Liverpool tem das piores condições de habitação da Europa, bem como 20 000 casas camarárias a necessitarem de repara-

⁽¹¹⁾ Cf. Higgins *et al.* (1983).

⁽¹²⁾ Através, por exemplo, de parques industriais, subsídios para desenvolvimento urbano, etc.

ção urgente. Apesar disso, a verba para investimento na habitação, em 1980, foi de 47 milhões de libras, metade do que tinha recebido em 1974 e, de então para cá, baixou em termos reais para 28 milhões em 1984/85⁽¹³⁾.

A resposta das autoridades locais das grandes cidades industriais a tendências desta natureza tem sido significativa. Essas áreas são, tradicionalmente, baluartes trabalhistas e, de modo geral, continuam a sê-lo. Contudo, na última década, surgiu uma nova corrente de política local dentro do Partido Trabalhista que tem vindo a implantar-se principalmente nos grandes centros urbanos. Esta nova corrente abalou a tradição dos grandes líderes locais que davam força política a uma máquina de governo local que, de modo geral, não punham em causa⁽¹⁴⁾. Assim, tem-se assistido, nos grandes centros urbanos, ao aparecimento de uma nova classe política e de um novo tipo de políticas urbanas.

Esta nova classe política é constituída por vereadores trabalhistas, jovens que foram educados na política local nos anos 1970 que, na sua maioria, exercem uma profissão especializada nos quadros do funcionalismo público e que podem trabalhar como vereadores quase a tempo completo⁽¹⁵⁾.

Estas novas políticas urbanas contestam a noção de Estado como instrumento de poder neutro, já que a natureza do Estado é, por si, problemática. Daí que tal corrente, em primeiro lugar, se preocupe com o papel do governo local na economia local e com as relações entre ele e as comunidades que serve, razão da sua existência. E, em segundo lugar, que conteste o papel tradicionalmente atribuído ao poder local no sistema de governo. Estas são as principais características do novo socialismo municipal.

Um elemento fundamental do socialismo municipal é o esforço para conceber estratégias económicas e sociais locais que se complementem entre si. O ponto de partida dessas estratégias é o facto de, em resultado da desindustrialização, as autarquias locais serem actualmente os principais empregadores e os maiores investidores nas cidades das províncias da Grã-Bretanha. Não surpreende que, com o desemprego a atingir níveis muito elevados (cf. 2 (a) e (b) no quadro anexo), as autoridades locais tenham resistido às tentativas de reduzir os seus postos de trabalho. Muito positivamente, as autarquias começam a utilizar o seu poder contratual com fins sócio-económicos. O Conselho de Sheffield, por exemplo, que anualmente gasta cerca de 20 milhões de libras em bens e serviços de mais de 900 empresas locais, passou a impor nos

⁽¹³⁾ Cf. Liverpool City Council (1984).

⁽¹⁴⁾ Cf. Cf. Elcock (1981:439).

⁽¹⁵⁾ Cf. Cf. Skelcher (1983:30), Walker (1983:341) e Gyford (1984:181).

contratos com essas empresas o cumprimento de normas mínimas de higiene e segurança, a obrigatoriedade de manter uma determinada proporção entre aprendizes e mão-de-obra especializada, e a eliminação do trabalho eventual⁽¹⁶⁾.

Uma outra característica da estratégia económica das autoridades locais têm sido as políticas de emprego e de desenvolvimento económico. O objectivo não é apenas subsidiar as empresas existentes, mas tentar aprofundar o conhecimento da natureza da economia local, planear as intervenções e auxiliar as empresas a adoptarem nos seus projectos perspectivas mais atentas ao consumidor e de dimensão mais humana. Neste domínio, estão na vanguarda o Conselho do Condado das West Midlands e o Conselho da Grande Londres que criaram gabinetes de desenvolvimento que se «mantêm à distância» das autoridades e que são financiados pelas autarquias locais ao abrigo do artigo 137 do *Local Government Act 1972*⁽¹⁷⁾.

As novas políticas urbanas põem também em causa as estruturas tradicionais, hierarquizadas e profissionalizadas, de prestação de serviços locais:

«Os nossos serviços têm de ser melhorados para poderem ser financiados pelos utilizadores e defendidos dos seus adversários. Ninguém defenderá facilmente um princípio socialista (por exemplo, o fornecimento directo de mão-de-obra) se ele se inserir num serviço (por exemplo, a reparação das casas camarárias) paternalista, autoritário e totalmente ineficiente» (Blunkett e Green, 1983:2).

Foram estudadas formas de prestação de serviços em cooperação com os utentes (e não apenas para os utentes). Nesse aspecto, a iniciativa mais conhecida é o plano de Walsall para descentralizar os serviços locais confiando-os às freguesias, uma iniciativa que também está a ser experimentada em vários bairros de Londres⁽¹⁸⁾. Outra faceta desta política é a criação de comissões locais especiais para tratar de questões como a luta pela igualdade racial⁽¹⁹⁾, problemas relativos às mulheres⁽²⁰⁾ e (em Londres) a fiscalização da polícia⁽²¹⁾.

A natureza destas iniciativas gerou inevitáveis conflitos com o governo central cujos objectivos são diminuir o total das despesas locais e transformar os serviços locais de natureza redistributiva (como a habitação camarária, as refeições nas escolas, os transportes públicos e o fornecimento directo de mão-de-obra camarária) em serviços de índole comercial.

⁽¹⁶⁾ Cf. Blunkett e Green (1983:11,16).

⁽¹⁷⁾ Cf. Cf. Boddy (1984).

⁽¹⁸⁾ Cf. Cf. Fudge (1984).

⁽¹⁹⁾ Cf. Ouseley (1984).

⁽²⁰⁾ Cf. Goss (1984).

⁽²¹⁾ Cf. Bundred (1982).

Isto vem contrariar a lógica da prestação colectiva de serviços já que se eles funcionarem em termos de mercado, podem muito bem ser fornecidos pelo sector privado. E esse parece ser, a longo prazo, o objectivo do Governo. Se tal acontecer, o papel da administração local será fundamentalmente fiscalizar um conjunto de serviços prestados pelo sector privado, passando as questões relacionadas com os subsídios a ser resolvidas por meio de transferências do rendimento nacional.

A expansão do socialismo municipal é, em parte, uma resposta política às alterações das estruturas sócio-económicas dos grandes centros urbanos. O socialismo municipal tem como objectivos proteger o bem-estar da população dependente dos serviços públicos, ressuscitar o interesse do poder local por questões relacionadas com a produção, combater as estruturas burocráticas que afastaram as pessoas das suas autarquias e estimular a consciência colectiva na adversidade. É por isso que, simultaneamente, o socialismo municipal defende um aumento das despesas locais para suprir as carências existentes e o fortalecimento do princípio de acção colectiva.

Assim, perante um sistema constitucional em que os limites impostos à actuação do governo central são escassos e em que as competências da administração local são estabelecidas por lei, a dimensão jurídica destes conflitos políticos tornou-se extremamente importante.

Relações Jurídicas

A análise que até aqui foi feita assenta na convicção de que a dimensão da situação jurídica só pode ser apercebida através duma observação atenta das grandes transformações sociais, económicas e políticas. Todavia, o direito tem uma tradição própria e processos, conceitos e doutrinas específicos. Assim, este aspecto deve ser tido em conta para podermos compreender as actuais relações entre o governo central e a administração local.

A legislação sobre o poder local incide primordialmente nos *poderes* e não tanto nos *deveres*. É uma legislação que essencialmente estabelece um quadro jurídico no âmbito do qual se outorgam poderes discricionários às autoridades locais. Muitos desses poderes estão formulados subjectivamente de tal forma que, sob controle judicial, a administração local tem efectivamente liberdade para estabelecer os limites desses poderes. O governo central dispõe de uma série de poderes que lhe permitem dominar e coarctar a administração local. Contudo, é muito significativo que a lei nunca tenha estabelecido *normas* para regular as relações entre os órgãos da administração central e as autoridades locais. Por outras palavras, a legislação sobre o poder local tem um papel sub-

sidiário: as relações entre o centro e a administração local seguem um processo administrativo de negociação estruturada sendo os tribunais relegados para uma posição marginal.

Essa estrutura legislativa surgiu na fase de crescimento económico e de expansão dos serviços do pós-guerra. No período de retracção, o governo conservador considerou-a desadequada, e assim, a partir de 1979, assistiu-se a um surto sem precedentes de legislação sobre o poder local. Contudo, mais importante do que a quantidade tem sido a natureza dessa legislação. Fundamentalmente, o Governo tem tentado modificar a natureza da estrutura jurídica fixando deveres específicos às autoridades locais, limitando a discricionariedade administrativa através da imposição de processos legais vinculativos à competência deliberativa das autoridades locais e centralizando o poder deliberativo discricionário através da atribuição de amplos poderes de intervenção ao Secretário de Estado. Noutro local já me referi a este processo como passagem dum estilo *funcionalista* de direito para um estilo *normativista* (Loughlin:1985).

179

A longo-prazo, estas alterações podem levar a uma crescente importância do papel dos tribunais na fiscalização das decisões da administração local. De facto, desde 1979, que o número de conflitos resolvido por decisão judicial tem vindo a aumentar. No entanto, até agora, na origem desses conflitos tem estado principalmente a atribuição de poderes discricionários ao Secretário de Estado e a forma como ele os utiliza. Além disso, esses litígios são, em grande parte, consequência dum conflito ideológico mais vasto entre as autoridades urbanas que desenvolvem políticas de socialismo municipal e os interesses que se opõem a essas estratégias: os contribuintes, as autoridades locais controladas pelo Partido Conservador e o governo central.

Daí resulta que as relações entre a administração central e a administração local sejam marcadas por antagonismo, complexidade e incerteza. São várias as razões deste estado de coisas. Em primeiro lugar, o facto de as entidades em questão serem relativamente poderosas, e por isso terem um razoável poder de manobra, vai permitir que tentem utilizar tacticamente os tribunais para atingirem os seus fins. A probabilidade de uma utilização táctica dos tribunais, e do direito em geral, aumenta devido à restrição das despesas (que se reflecte nas limitações legais dos poderes) e devido às transformações no estilo da legislação sobre o poder local (que cria obstáculos e incertezas). Finalmente, se por um lado o estilo da legislação está a desviar-se do funcionalismo para o normativismo, por outro lado há provas de que uma mudança de sentido oposto tem vindo a manifestar-se nos tribunais,

onde o estilo funcionalista está em moda. Como se vê, o panorama geral não permite uma explicação simples.

Conclusões

Os conflitos entre o poder central e o poder local são fundamentalmente produto da crise económica e da forma como o Governo respondeu à crise. Mas há transformações estruturais de longo prazo a ter em conta para se conseguir entender a complexidade desses conflitos. A análise desses factores revela o tipo de questões que os conflitos entre o Governo e as autoridades urbanas levantam, bem como a sua dimensão económica, social, política e ideológica. Em primeiro lugar a conjugação do aspecto económico e do processo de desindustrialização, da decadência cíclica e da decadência estrutural, tem tido uma influência devastadora na economia das grandes cidades. Em segundo lugar, como os serviços actualmente prestados pelas autarquias locais estão fundamentalmente orientados para o bem-estar social, não surpreende, tendo em vista o impacto da transformação económica, que as autoridades locais tenham procurado atenuar as consequências para a população das cidades tentando proteger a qualidade dos serviços. Em terceiro lugar, como as grandes cidades industriais são o coração do apoio trabalhista, as autoridades urbanas são fundamentalmente controladas pelo Partido Trabalhista. Daí que fosse quase inevitável a politização do problema das despesas. Finalmente, há um conflito ideológico mais profundo entre as autoridades urbanas e o governo central sobre a questão do colectivismo e do individualismo como princípios de organização.

A intensidade do conflito está patente no volume e no tipo de legislação sobre o poder local publicada desde 1979, e no volume e no tipo de processos sobre questões de administração local levados a tribunal. Obtém-se uma visão mais pormenorizada na natureza do conflito se examinarmos a frequência com que as autoridades urbanas figuram nesse turbilhão de processos judiciais. Das 18 autoridades locais citadas em 1985/86 no âmbito da aplicação da *Rates Act 1984*, 16 eram trabalhistas e 14 pertenciam indiscutivelmente a grandes cidades industriais. Também as propostas para abolição das autoridades estratégicas em Londres e nas áreas metropolitanas devem ser encaradas simultaneamente como medida centralizadora e como ataque às autoridades controladas pelo Partido Trabalhista que têm tentado proteger e fomentar políticas colectivistas. E as autoridades urbanas do Partido Trabalhista têm figurado avultadamente em processos judiciais nos últimos anos.

A natureza da Constituição Britânica não permite aos tribunais salvaguardarem uma esfera de autonomia local; eles

são antes uma instância para decidir esses conflitos. Não quer isto dizer que não existam sérios problemas de ordem constitucional, mas simplesmente que, devido à estrutura da Constituição Britânica, há poucas salvaguardas quando o governo central tenta impor políticas controversas a outras entidades governamentais. O que quero frisar, no entanto, é que se os especialistas de direito público pretenderem entender a natureza e o significado desses litígios e da legislação existente têm de analisar problemas sócio-económicos mais vastos. Neste artigo, a questão da transformação económica, as suas implicações sociais e espaciais e a natureza das respostas políticas e ideológicas fornecem as bases para a compreensão das actuais relações jurídicas entre os órgãos da administração central e as autoridades locais. ■

181

(tradução de Teresa Lello)

Indicadores — Grandes cidades e outras áreas

Percentagens

	MANCHESTER	LIVERPOOL	BIRMINGHAM	SHEFFIELD	LEEDS	NEWCASTLE	OUTRAS CIDADES	CONDADOS NÃO METROPOLITANOS	LONDRES	GRANDE LONDRES
1. População										
(a) escalão etário: 0-4	5.9	5.8	6.4	5.1	5.8	5.6	6.2	6.0	5.6	5.9
5-15	15.7	15.8	16.7	15.7	16.4	14.6	17.1	16.4	12.7	14.7
(b) reformados: 60-65	18.9	18.5	17.4	19.9	18.0	19.5	16.5	17.9	17.8	18.1
75 ou mais	5.9	5.9	5.4	6.3	5.8	6.4	5.1	5.9	9.9	5.9
(c) alteração em percentagem (1971-81)	-18.0	-16.0	-8.0	-6.0	-5.0	-11.0	-2.0	+6.0	-8.0	-5.0
(d) alteração da população escolar (1977-81)	-13.2	-16.5	-10.9	-10.2	-7.1	-9.5	-7.4	-4.0	-17.5	-9.5
(e) alteração da população no ensino primário (1977-81)	-21.0	-18.4	-16.2	-18.4	-14.1	-16.6	-14.0	-10.4	-22.1	-16.2
2. Economia e Emprego										
(a) desemprego masculino (16-64)*	20.9	24.4	18.5	14.0	12.5	18.4	14.8	11.4	14.4	8.0
(b) desemprego feminino (16-59)*	11.8	14.2	11.0	7.1	7.6	8.8	9.1	6.6	9.4	5.5
(c) crianças que recebem abono**	27.5	29.1	22.0	13.4	16.4	18.8	13.9	9.5	20.7	9.9
(d) agregados familiares sem automóvel	60.4	61.8	49.5	51.8	48.0	58.8	45.8	33.0	58.7	36.0
3. Assistência e Habitação										
(a) idosos que residem sozinhos (percentagem de todos os agregados)	16.8	15.7	14.6	17.1	15.7	16.8	14.5	13.8	15.8	13.6
(b) crianças de famílias monoparentais	10.1	8.3	7.7	5.5	7.3	8.0	6.1	5.2	12.7	6.5
(c) crianças adoptadas a cargo da assistência (por 1000 entre 0-18)	19.3	13.5	12.8	9.0	11.1	17.3	Não disponível	6.7	19.6	7.5
(d) membros de agregados familiares cujo chefe nasceu na Nova Commonwealth ou Paquistão	7.8	1.7	15.0	3.2	4.0	2.4	4.0	2.3	18.8	11.7
(e) casas superlotadas (mais de 1 pessoa por quarto)	5.7	5.6	6.0	3.3	3.3	4.6	4.1	2.5	7.1	4.2

* Proporção dos activos à procura de emprego, abaixo da idade de reforma.

** Por 100 entre 0-15.

FONTE: *Rate Support Grant*. Relatório enviado ao Secretário de Estado do Ambiente pelas cidades de Liverpool, Manchester, Newcastle upon Tyne e Sheffield (Julho de 1982).

**Referências
Bibliográficas**

- | | | | |
|---|------|--|-----|
| Alexander, A. | 1985 | «Structure, centralisation and the position of local government» in Loughlin, M. <i>et al.</i> (eds.) <i>op. cit.</i> | |
| Ashworth, W. | 1954 | <i>The Genesis of Modern British Town Planning</i> , London, Routledge & Kegan Paul. | |
| Bevan, R. G. | 1980 | «Cash Limits», <i>Fiscal Studies</i> , 4. | 183 |
| Binder, B. J. A. | 1982 | «Relations between central and local government since 1975 — are the associations failing?», <i>Local Government Studies</i> , 1. | |
| Blunkett, D.;
Green, G. | 1983 | <i>Building from the Bottom</i> , Fabian Tract. | |
| Boddy, M. | 1984 | «Local economic and employment strategies» in Boddy, M. e Fudge, C. (eds.) <i>op. cit.</i> | |
| Boddy, M.;
Fudge, C. (eds.) | 1984 | <i>Local Socialism?</i> , London, Macmillan. | |
| Brundred, S. | 1982 | «Accountability and the Metropolitan Police: A suitable case for treatment» in Bowell, D. <i>et al.</i> (eds.), <i>Policing the Riots</i> , Juntions Books. | |
| Dawson, D. | 1985 | «Economic Change and the Changing Role of Local Authorities», in Loughlin, M., Gelfand, D. e Young, K. (eds.), <i>Half A Century of Municipal Decline 1935-1985</i> , London, Allen & Unwin. | |
| Deakin, N. | 1985 | «Local Government and Social Policy» in Loughlin, M. <i>et al.</i> (eds.) <i>op. cit.</i> | |
| Dicey, A. V. | 1985 | <i>Introduction to the Study of the Law of the Constitution</i> , London, Macmillan. | |
| Dicey, A. V. | 1905 | <i>Law and Opinion in England in the Nineteenth Century</i> , London, Macmillan. | |
| Elcock, H. | 1981 | «Tradition and Change in Labour Party Politics: the decline and Fall of the City Boss», <i>Political Studies</i> , 29. | |
| Foster, C.;
Jackman R.;
Perlman, M. | 1980 | <i>Local Government Finance in a Unitary State</i> , London, Allen & Unwin. | |
| Fothergill, S.;
Gudgin, G. | 1982 | <i>Unequal Growth</i> , London, Heinemann. | |
| Fudge, C. | 1984 | «Decentralisation: Socialism goes local?» in Boddy, M. e Fudge, C. (eds.) <i>op. cit.</i> | |

Martin
Loughlin

184

- Gauldie, E. 1974 *Cruel Habitations: A History of Working Class Housing 1780-1918*, London, Allen & Unwin.
- Gibson, J. 1983 «Local Government 'Overspending' — Who is Responsible?» in Raine, J. (ed.), *INLOGOV*, Univ. of Birmingham.
- Goss, S. 1984 «Women's initiatives in local government» in Boddy, M. e Fudge, C. (eds.) *op. cit.*
- Gough, I. 1979 *The Political Economy of the Welfare State*, London, Macmillan.
- Greenwood, R. 1981 «Fiscal Pressure and Local Government in England and Wales», in Hood, C. e Wright, M. (eds.), *Big Government in Hard Times*, London, M. Robertson.
- Greenwood, R. 1982 «The Politics of Central-Local Relations in England and Wales 1974-1981», *West European Politics*, 5.
- Gyford, J. 1984 «Our Changing Local Councillors», *New Society*, 3,
- Higgings, J. 1983 *Government and Urban Poverty*, London, Basil Blackwell
- Hobsbawm, E. 1969 *Industry and Empire*, Harmondsworth, Penguin.
- Jackman, R. 1984 «The Rates Bill», *Political Quarterly*, 2.
- Jennings, W. I. 1933 *The Law and the Constitution*, London, Univ. of London Press.
- Kirwan, R. M. 1980 «The Fiscal Context» in Cameron, G. C. (ed.), *The Future of the British Conurbations*, Longmans.
- Liverpool City Council 1984 *Liverpool Budget Crisis 1984: The Story of the Campaign*, Liverpool City Council.
- Loughlin, M. 1982 «Recent developments in central-local Government fiscal relations», *Journal of Law and Society*, 9, 253.
- Loughlin, M. 1985 «Administrative Law, Local Government and the Courts» in Loughlin, M. *et al.* (eds.), *op. cit.*
- Loughlin, M.; Geldfand, D.; Young, K. (eds.) 1985 *Half a Century of Municipal Decline 1935-1985*, Allen & Unwin.
- Massey, D. B.; Meegan, R. A. 1978 «Industrial Restructuring versus the Cities», *Urban Studies*, 15.
- Merrett, S. 1979 *State Housing in Britain*, Routledge & Kegan Paul.
- Muric, A. 1982 «A new era for council housing?» in English, J. (ed.), *The Futre of the Council Housing*, Croom Helm.
- Ouseley, H. 1984 «Local authority race iniciatives» in Boddy, M. e Fudge, C. (eds.) *op. cit.*

- Robson, W. A. 1935 «The Outlook» in Laski, H. J., Jennings, W. I. e Robson, W. A., *A Century of Municipal Progress*, Allen & Unwin.
- Scott, A. J. 1982 «Locational patterns and dynamics of industrial activity in the modern metropolis», *Urban Studies*, 19.
- Skelcher, C. 1983 «Towards salaried councillors?: the special responsibility allowances», *Local Government Studies*, 3.
- Taylor, J. A. 1979 «The Consultive Council on Local Government Finance — A Critical Analysis of its Origins and Development», *Local Government Studies*, 3, 7.
- Walker, D. 1983 «Local interest and representation: the case of the 'class' interest among Labour representatives in inner London», *Government and Policy*, 1.
- Young, K.; Mills, L. 1982 «The decline of urban economies» in Rose, R. e Page, E. (eds.), *Fiscal Stress in Cities*, Cambridge Univ. Press.