Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues

A INFLUÊNCIA DISCRETA NA VIDA POLÍTICA LOCAL:

Modos e dinâmicas de (re)produção e funcionamento do campo político local e de Estratégias Relacionais dos seus actores.

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

1997

Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues

UNIVERSIDADE DO PORTO
Faculdade de Letras
BIBLIOTECA
N.º 49583
Ex. 2
Data 04/06/19 97

A INFLUÊNCIA DISCRETA NA VIDA POLÍTICA LOCAL:

Modos e dinâmicas de (re)produção e funcionamento do campo político local e de Estratégias Relacionais dos seus actores.

Dissertação de Mestrado

Produzida no âmbito do

Mestrado de Sociologia, Poder Local, Desenvolvimento e Mudança Social

Realizado na Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Sob a Orientação Científica de

Prof. Doutor António Teixeira Fernandes

Faculdade de Letras da Universidade do Porto

1997

043M
R612 i
ex. 2

565590

ÍNDICE

PREFÁCIO 3

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO TEMÁTICA 7

CAPÍTULO II: DESCRIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA EM ESTUDO 15

- II. 1 - O objecto em estudo: caracterização e delimitação 16

- II. 2 - Justificação teórica do objecto em estudo 26

- II. 3 - Contextualização espácio-temporal 28

CAPÍTULO III: ENSAIO PARA UM MODELO DE ANÁLISE: O DADO E O CONSTRUÍDO 37

- III. 1 - Revisão do estado actual da problemática teórica 38

- III. 1. 1 - O Poder 38

- III. 1. 2 - O Estado 53

- III. 1. 3 - As Elites 60

- III. 1. 4 - As questões do Desenvolvimento 63

- III. 1. 5 - O Poder Local 64

- III. 1. 6 - Relações entre o Poder Local e o Poder Central 77

- III. 1. 7 - A Desconcentração, a Descentralização e a Regionalização 81

- III. 1. 8 - O Fenómeno Urbano e a Péri-Urbanização 87

- III. 1. 9 - A Atomização Social e o Individualismo 92

- III. 2 - Sumária problematização e construção teóricas sobre o objecto de estudo 93

- III. 3 - Definição dos conceitos teóricos 102

- III. 4 - Hipóteses e Objectivos teóricos 107

- III. 5 - Obstáculos e limitações teóricas 116

CAPÍTULO IV: CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E TÉCNICAS **118**

- IV. 1 - Opções metodológicas **119**

- IV. 2 - As técnicas empíricas e o trabalho de campo **120**

- IV. 2. 1 - Análise documental **120**

- IV. 2. 2 - Entrevistas informais de carácter exploratório **122**

- IV. 2. 3 - Inquéritos por questionário **123**

- IV. 2. 4 - Entrevistas centradas semi-directivas **128**

- IV. 3 - Processos de amostragem e dimensões da amostra **130**

- IV. 4 - Obstáculos e limitações do trabalho empírico **135**

CAPÍTULO V: ANÁLISE E TRATAMENTO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA **136**

- V. 1 - As Entrevistas informais de carácter exploratório **137**

- V. 2 - Os Inquéritos por questionário **138**

- V. 3 - As Entrevistas centradas semi-directivas **179**

CAPÍTULO VI: CONCLUSÕES **192**

- A confrontação teórica dos resultados do estudo com os objectivos e as hipóteses teóricas: a compreensão dessa confrontação.... **193**

CAPÍTULO VII: NOVAS PISTAS DE ANÁLISE TEÓRICA **202**

CAPÍTULO VIII - BIBLIOGRAFIA **205**

- VIII.1 - Livros **206**

- VIII.2 - Artigos **214**

CAPÍTULO IX - ANEXOS **220**

ÍNDICE DE QUADROS **272**

ÍNDICE DE GRÁFICOS **273**

AGRADECIMENTOS **275**

PREFÁCIO

O trabalho de investigação teórico-prática que agora se apresenta, inserido no âmbito do Mestrado de Sociologia, Poder Local, Desenvolvimento e Mudança Social, realizado na Faculdade de Letras da Universidade do Porto, é o resultado de um processo de envolvimento pessoal em torno de uma área de estudo tão fascinante quanto de fundamental importância nos tempos actuais, processo este que foi decisivamente influenciado, quer pela reflexão e dedicação pessoais, quer pelo acompanhamento e orientação efectuados ao longo deste percurso, quer ainda pelo trabalho teórico-prático que foi sendo desenvolvido.

É, pois, o resultado da pesquisa teórico-empírica e dos conhecimentos obtidos, não pretendendo, por isso mesmo, ser totalmente completo e abrangente de toda a actividade desenvolvida, como não o seria possível.

Este processo revelou-se, no entanto, inacabado face à imensidão do campo teórico de estudo, assim como se revelou incompleto face às multi-dimensionalidades do objecto teórico-empírico em análise, apesar disso conseguindo, no nosso ponto de vista, projectar novas e importantes pistas para um estudo mais exaustivo e de uma outra maior dimensão. Aliás, não é menos verdade que tais limitações acabaram por contribuir para a clarificação de caminhos, para a re-definição de etapas, em nosso entender aspectos claramente benéficos para a investigação.

A ambição do trabalho de construção teórica - de grande exaustividade e com carácter inovador face às investigações existentes nesta área no caso

português, que não são muitas - chocou com maiores limitações na análise do trabalho empírico, devido à diminuta duração da própria investigação, que mereceria aprofundamentos ainda mais circunstanciados.

A escolha do tema, sendo consciente, revelou-se tão arriscada quanto aliciante. Tendo sido arriscada pelo facto de existir ainda uma certa escassez bibliográfica nesta área de trabalho empírico, assim como pelo facto de versar áreas da vida social propensas a inúmeras transfigurações e a jogos subtis de inter-relacionamentos entre os actores sociais, foi, no entanto, uma temática aliciante e de grande alcance sociológico, pelas exigências de originalidade, de inovação e de construção teórica multifacetada e específica a este estudo. Existindo actualmente uma certa escassez de investigações nesta área, fomos obrigados a um redobrado esforço de conceptualização, de operacionalização teórico-conceptual, de relacionamento e de "imaginação sociológica" para objectivar relações com um profundo cunho de aparências, de subjectividades e de subtilezas.

O ponto de vista do presente estudo é o ponto de vista do investigador. Questionando a realidade de forma mais ou menos directa, alicerçando as suas questões na construção teórica efectuada, produzindo novos contributos para o campo teórico-empírico, o investigador tenta interpretar e compreender a realidade, descobrir as estruturas inerentes - e quase sempre escondidas - ao fenómeno construído para estudo, mais do que sobre essa mesma realidade produzir um discurso valorativo.

Muito se fala actualmente sobre estas problemáticas: a acuidade e a contemporaneidade do debate sobre os fenómenos do poder, do poder político, situa-se muitas vezes num nível discursivo de argumentação e defesa de posições. Tal facto acaba por condicionar a percepção sobre este campo da vida social actuando, quer como mecanismo inibidor de uma análise racional, quer como meio de defesa do próprio campo. Daí que, em nosso entender, se revele ainda mais importante e premente a elaboração de um conhecimento sistemático e estruturado sobre estas realidades sociais, quase sempre envolvidas num manto de subtis aparências e dissimulações. Mais: quase sempre envolvidas num emaranhado de mecanismos legais e formais, sob os quais se encobrem outros processos sociais.

Mais do que inibir, estas circunstâncias aumentaram o empenho e o envolvimento no trabalho. Mais do que cansar, estas circunstâncias renovaram forças e caminhos.

É disto, aliás, que deve ser feito o quotidiano das ciências sociais em geral e da Sociologia em particular...

Faculdade de Letras, 24 de Janeiro de 1997.

Eduardo Vítor de Almeida Rodrigues

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO TEMÁTICA

1. «Cada aparelho de Estado - o mesmo se diga das diversas formações partidárias - produz o universo simbólico e o cerimonial de que necessita para se impôr e se legitimar. Dentro desta perspectiva, constituem-se o Estado e os partidos em variáveis independentes da formação das ideologias e não unicamente estas como forças legitimadoras daqueles. Através do estudo das ideologias e universos de simbolização e das ritualizações a que dão lugar os fenómenos políticos, buscámos igualmente o esclarecimento de algumas dimensões da vida humana. (...) Não é pela verdade e pela razão que os políticos edificam os seus impérios. É a ambiguidade que confere ao discurso do poder, voltado para a ocultação e para a dissimulação, a eficácia que conserva junto de largas camadas da população».[1]

É neste âmbito e nesta perspectiva (relacionadas com o campo teórico-empírico em estudo, mas que definem, antes do mais, um dos mais importantes princípios epistemológicos da Sociologia) que o trabalho sociológico se pode desenvolver e afirmar-se no mundo contemporâneo e como um campo específico e relevante de obtenção de conhecimento no contexto das ciências sociais. Isto parece-nos ainda mais fundamental pelo facto de ser nossa convicção que a Sociologia, enquanto ciência dos fenómenos sociais, será tanto mais credível e rigorosa quanto mais claramente conseguir enquadrar as duas dimensões fundamentais desses mesmos fenómenos sociais: por um lado, aquilo que é lógico, as acções humanas racionalizáveis, supostamente previstas e calculadas; por outro

[1] António Teixeira Fernandes, *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Afrontamento, p. 228.

lado, igualmente aquilo que parece não-lógico, não-racional, dependendo de um jogo relacional mais ou menos abstracto, abstracção que é, na verdade, muito mais aparente do que real, aparência que serve a determinadas dissimulações de um sistema - de uma estrutura - bastante concreto de racionalidades, essencialmente diferente do anterior, na medida em que concorre para fins igualmente diferentes.

Parece-nos que, em nenhum momento, uma disciplina que se debruce sobre o estudo científico de uma realidade se poderá cumprir efectivamente se não conseguir ir para além de uma descrição exaustiva, se não conseguir proceder estruturadamente à compreensão (no sentido weberiano) e ao estudo relacional e interpretativo dessa mesma realidade. Não o fazer significará ignorar todo o imenso conjunto de redes e teias invisíveis que, não sendo apercebidas ao primeiro e mais descuidado olhar, condicionam de forma decisiva o desenrolar da vida social e das acções e posições que os indivíduos desenvolvem e ocupam de uma forma que chega a criar-nos a ilusão de ser "natural". Ora, é exactamente nestas vertentes que a Sociologia se assume como ciência do social imprescindível à compreensão das múltiplas dimensões da realidade social e das relações sociais que os indivíduos desenvolvem.

Daqui sai reforçada a importância de uma "imaginação sociológica" que transporte o investigador para além das aparências, capaz de obstar a uma ciência burocrática pouco habilitada para discernir a inovação e a mudança

social, sejam elas ao nível das instituições, da organização social ou das condutas humanas.

2. A Sociologia afirma-se no princípio da separação entre o pensamento (mais ou menos elaborado) sobre a realidade, por uma lado, e a apreensão propriamente científica da mesma. Partindo da distinção entre os processos reais e os processos cognitivos, a Sociologia constrói, num esforço de conceptualização e de orientação teórica, o seu próprio campo de estudo, sobre o qual desenvolverá todo o percurso científico, sempre tendo em linha de conta o imprescindível grau de verificação que serve à cientificidade dos próprios conhecimentos elaborados.

A Sociologia constrói, assim, a sua própria perspectiva analítica sobre a realidade; no entanto, no campo das ciências sociais serão sempre de relativizar "feudos" ou diferenciações estanques da actividade científica concreta. O princípio da unidade do social - princípio subjacente à consideração de Marcel Mauss dos fenómenos sociais como "Fenómenos Sociais Totais" - é de fundamental importância para evitar fechamentos prejudiciais, antes servindo para uma mais ou menos estreita colaboração interdisciplinar, sempre contida nos limites epistemológicos intransponíveis pela Sociologia quanto à necessidade de encontrar no domínio social a explicação para os fenómenos sociais.

A disciplinaridade sociológica passa pela capacidade de construir o seu objecto de estudo, mas igualmente de abstrair esse mesmo objecto de estudo da própria realidade, à qual ele não é passível de ser reduzido. Ainda assim, o reforço disciplinar é uma condição imprescindível para o reforço da própria interdisciplinaridade no campo das ciências sociais em geral e da Sociologia em particular.

3. O conhecimento é sempre uma interpretação sobre a realidade, não sendo, pois, uma mera descrição dessa mesma realidade. A lógica deste processo passa pela orientação do vector epistemológico bachelardiano (do racional para a realidade), assim como pelo fundamental princípio do papel de comando da teoria, que serve à criação de uma zona de visibilidade científica sobre o real ou sobre campos do real. Desde logo, é fundamental afirmar a irredutibilidade entre o ser e o saber.

A Sociologia comunga da particularidade epistemológica das ciências sociais, que se prende com o carácter de reflexividade dos conhecimentos que produz. No entanto, em nosso entender, tal facto poderá tornar-se comprometedor apenas na medida em que não seja sujeito a um efectivo acompanhamento e vigilância crítica epistemológica.

O objecto de estudo da Sociologia será sempre um objecto de estudo teórico-conceptual e abstracto-formal, visando sempre a objectivação dos sistemas de relações sociais. Desta forma, o senso comum poderá

desempenhar um papel epistemologicamente orientado na elaboração e no levantamento de pistas de actuação, sem que isto signifique que possa produzir, por si só, um corpo estruturado de conhecimentos sistematizados.

A Sociologia interessa-se por perceber/compreender o funcionamento das estruturas sociais e, na presente investigação, enquadrando no campo político, nomeadamente ao nível do poder local, o seu enfoque analítico.

4. O Estado vive no constante dilema de encontrar formas de não perder poder, por um lado, e de alguma necessidade de democratizar, por outro. Ao mesmo tempo, vai jogando, ora no tabuleiro da descentralização, ora no tabuleiro mais instrumental da desconcentração. Entendida enquanto prática efectiva de devolução dos poderes aos níveis mais locais do seu exercício, a descentralização política é um processo constitutivo da própria democracia. O monopólio do poder político pertence, quase por completo, ao Estado. O que estará em causa serão as formas e os condicionalismos de exercício desse poder.

Nesta medida, importará perceber os esquemas de organização face à centralidade da esfera do político, à excessiva concentração do poder político central e à institucionalização mais ou menos efectiva do Estado-Providência. Estas são, a par do papel que desempenha o Estado, algumas das questões que assumem maior centralidade na vida política (portuguesa).

A crise do modelo ocidental de Estado vem re-colocar a questão dos níveis e dos factores de democracia local. Face ao alargamento das esferas de intervenção do Estado (embora sem conseguir cumprir com as suas obrigações, que a aproximação ao Estado-Providência pretendeu encerrar sem muito sucesso), importará ter em conta a necessidade de criação de grupos intermédios de poder, entendidos enquanto formas particulares e específicas de poder, assim como entendidos enquanto criadores de condições que impeçam a concentração desse mesmo poder. Aliás, a questão coloca-se ainda com maior acuidade teórica quanto, em Portugal, não parece ter existido um verdadeiro e consistente modelo de Estado-Providência. Existindo laivos de intervenção do Estado em áreas aparentemente fundamentais, essa intervenção actuou muito mais por omissão - substituíndo-se a importantes redes de solidariedades locais - do que por opção concreta, que poucas vezes existiu.

No entanto, importa atender a que estes mesmos grupos intermédios revestem duas características distintas: tanto se assumem como contrapoderes e zonas de pressão impeditivas da excessiva concentração de poder, como podem funcionar servindo formas de sustentação e de manutenção do próprio poder instituído.

5. Os factos políticos podem ser caracterizados como resultantes dos processos de aquisição, manutenção e exercício do poder.

A análise do campo da Política e dos seus actores em termos sociológicos efectua-se em três vertentes fundamentais de enquadramento:

a) a vertente da Democracia (experiência sempre em construção e nunca produto final), da participação dos cidadãos na vida das suas comunidades, participação que resulta de um processo de interiorização e de prática democrática, assim como a decisiva questão da ocupação de zonas periféricas do poder, tendentes à criação de contrapoderes e de policentralidades do debate social;

b) a vertente do Desenvolvimento, entendido enquanto referido ao desenvolvimento endógeno, à possibilidade de utilização de potencialidades locais, mas igualmente à capacidade de influenciar as opções de desenvolvimento, influenciando a resolução dos problemas locais, num espaço de interacções e num "agir comunicacional" (Jürgen Habermas);

c) a vertente da Exclusão Social, entendida enquanto capaz de proporcionar formas e mecanismos de envolvimento e de participação nos aspectos da vida social. A principal característica da Exclusão Social é proporcionar formas de anomia e de desintegração que afectam todas as dimensões da vida dos indivíduos (familiar, de trabalho, cultural, entre outras). A estes níveis, as consequências para o indivíduo abrangem os próprios direitos (políticos) de cidadania, que o indivíduo não se encontra capaz de realizar. Aliás, como sustenta António Teixeira Fernandes, «A exclusão social gera a auto-exclusão política».

CAPÍTULO II

DESCRIÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA EM ESTUDO

II. 1 - O objecto em estudo: caracterização e delimitação

O debate aprofundado sobre a problemática do poder local terá, em Portugal, uma tradição aparentemente mais académica do que política. Na verdade, ainda no regime anterior à Revolução de 25 de Abril de 1974, vários investigadores dedicaram a sua reflexão à organização e papel do poder local; tal reflexão, tributária de uma discussão importada sobretudo de França, onde as questões urbanas e regionais eram mais profundamente discutidas, não teve o necessário impacto ao nível político, até porque o modo de funcionamento do regime vigente não o permitia. Nessa altura, tudo o que significasse colocar em questão o centralismo estatal em que o país vivia seria colocar em questão o próprio regime, pois serviria à defesa da criação de contrapoderes, à diminuição das zonas de controlo e de influência (social) e à abertura de canais de participação (crítica) da sociedade civil e das comunidades locais organizadas.

A defesa da origem romana do municipalismo português foi seguida por Alexandre Herculano, embora as autonomias face aos poderes centrais existentes tenha diferido consoante os momentos históricos e políticos. Actualmente, a origem do poder municipal português é situada na Idade Média, tendo a partir de então sofrido avanços e recuos na sua autonomia face aos poderes centrais. Assim, foi especialmente negligenciado pelos

liberais e pelos absolutistas e viveu um período pouco interventivo durante o período do Estado Novo.

O municipalismo português terá visto relativamente reforçados os seus poderes (reforço que ficou, em nosso entender, aquém das expectativas) com a Revolução de 25 de Abril de 1974. Desde esse momento, consequência do maior campo de manobra proporcionado especificamente às Câmaras Municipais, o poder local viveu uma fase intervencionista, em que se manifestou uma vontade clara de liderança ou de protagonismo na definição dos campos de desenvolvimento. Esse desenvolvimento encerrou inicialmente opções maioritariamente infraestruturais, respondendo às necessidades básicas e mais prementes das populações. O Presidente da Câmara Municipal, sendo certamente um agente político (muitas vezes com uma forte aceitação carismática, perpetuando-se nesse cargo), assume-se fundamentalmente como um agente local com capacidade técnica e gestionária, respondendo, por um lado, às necessidades básicas e infraestruturais da sua população e, por outro, às solicitações imediatas que lhe vão chegando (de forma mais ou menos directa e pessoalizada) ao conhecimento.

O poder deve ser referido simultaneamente enquanto posição, relação e estratégia. Somente nesta conjugação de perspectivas se conseguirá discernir aspectos aparentemente "naturais" e que são, na prática, ora formas subtis de perpetuação e de fruição do poder, ora estratégias consequentes de concentração de poder através do prejuízo natural de outras instâncias,

nomeadamente a sociedade civil e hipotecando assim o próprio alargamento da democraticidade e da cidadania local[2].

As mudanças surgidas com a "Revolução dos Cravos" significaram necessariamente uma alteração do quadro jurídico-legal do poder autárquico, até por via da própria revisão constitucional que sucedeu ao movimento dos Capitães de Abril. No entanto, é importante sublinhar que tal alteração foi muito menos profunda do que seria de desejar e teve sobretudo algum impacto a um nível intermédio do poder local, ou seja, no que respeitou às competências e organização das Câmaras Municipais. As Juntas de Freguesia não foram devidamente consideradas nas disposições legais alteradas e têm hoje sensivelmente o mesmo estatuto que tinham há 23 anos[3]. A excepção refere-se à recente promulgação da Lei 11/96, de 18 de Abril, cujo teor permite o exercício do mandato dos Presidentes de Juntas de Freguesia (com mais de 10.000 eleitores recenseados) a tempo inteiro. Esta lei, além de permitir dignificar o exercício do mandato político e o próprio cargo de Presidente de Junta de Freguesia, vai intensificar, quanto a nós, formas e mecanismos de reivindicação na defesa dos interesses das populações que representam, nomeadamente junto do órgão político hierarquicamente superior, a Câmara Municipal.

---

[2] M. Crozier e E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1978; Maurice Duverger, *Ciência Política: Teoria e Método*, Rio de Janeiro, Zahar, 1962; Jean-Pierre Lassale, *Introdução à Política*, Lisboa, Dom Quixote, 1977; Max Weber, *Fundamentos da Sociologia*, Porto, Rés, s/d.

[3] Sublinhe-se a recente alteração do regime de permanência dos Presidentes de Junta de Freguesia, que referiremos de seguida no próprio texto.

Este dado histórico-jurídico é também um dado sociológico importante para as nossas considerações: é que, por várias razões, sobretudo de natureza política, o nível mais local do poder político - as Juntas de Freguesia - não foi re-organizado em função da pretensa descentralização estatal que então fazia parte dos discursos político-partidários.

Assim, a efectiva descentralização política para Portugal só foi, em nosso entender, muito parcialmente realizada com o ressurgimento da democracia. Aliás, temos assistido a exemplos claros de que o Estado central coloca enormes entraves ao funcionamento normal das autarquias, quer delegando poderes (muitas vezes sem os respectivos meios) ao invés de devolver competências e meios, quer controlando administrativamente a actuação das autarquias (através dos "pacotes" sectoriais comparticipados), quer mesmo recusando o alargamento do espectro de competências e meios das autarquias. Na verdade, reforçando esta ideia de défice democrático na organização da vida das comunidades locais, parece-nos tendencialmente mais claro que o poder central (asfixiado financeiramente pela crise do seu diluído modelo keynesiano de organização) tem vindo a cair na tentação de delegar nas autarquias aquelas actividades que lhe causam despesas e das quais se pode facilmente libertar, sem paralelamente ceder a devida contrapartida financeira e/ou logística.

Esta delegação de poderes estrategicamente auto-aliviadora nada tem que ver com a verdadeira descentralização e desconcentração de poderes para o nível mais local, concorrendo assim para a prossecução de um dos princípios

básicos do Comité das Regiões e da própria existência da União Europeia: o princípio da subsidiariedade. Segundo este princípio, assente numa lógica ambivalente de racionalização de meios e de aprofundamento da democracia, todas as competências deverão ser atribuídas ao nível que as possa prosseguir o mais próximo possível das populações.

Desta forma, «a questão que se colocará com maior acuidade ao nível específico da organização do poder local passa por analisar a correspondência de lógicas de funcionamento do poder local em relação ao poder central. Ou seja, interessará discernir com alguma clareza a hipótese segundo a qual o poder local tenderá a reproduzir o modelo de organização (e, como tal, de concentração) do poder central. Esta questão é tanto mais decisiva quanto dela depende a efectiva democratização nas comunidades locais e a criação nessas comunidades de contrapoderes e de espaços públicos de debate e de participação».[4]

Como refere António Teixeira Fernandes, «se o poder local obedece à lógica da democracia representativa nacional, tenderá a pautar-se por imperativos partidários».[5] Esta observação assume uma importância e um enquadramento particulares, nomeadamente quando só muito recentemente o quadro jurídico-legal referente à elegibilidade para as autarquias locais passou a conferir aos grupos de cidadãos independentes a possibilidade de uma candidatura às Câmaras Municipais. Por outro lado, a organização política

[4] Eduardo Vítor Rodrigues, *O Associativismo e a Comunidade Local: Eixos Analíticos para uma Intersecção Fundamental em Contexto Péri-Urbano*, Porto, FLUP, p. 7.
[5] António Teixeira Fernandes, "Poder Local e Democracia", in *Sociologia*, Porto, FLUP, vol. II, p. 35.

do poder autárquico vive no dilema de ser «tanto mais democrático quanto mais local, e tanto mais poder quanto mais estatal. É sempre poder, mas nem sempre é democracia».[6] Se é certo que o centralismo estatal se processa necessariamente à custa da organização democrática das comunidades locais, também é certo que o aprofundamento dos níveis e dos espaços de participação associada dos cidadãos (referidos à cidadania local) tornará essa descentralização mais consequente. «Fazer progredir a democracia participativa é valorizar as sociedades locais, contrariar o "poder periférico" e promover a recomposição do tecido social».[7] Assim, nesta linha de pensamento, «o governo é certamente centralizador. Mas não menos centralizador é o poder local que, uma vez constituído, procura impedir o desenvolvimento de outras autonomias no seu próprio espaço».[8]

Parece-nos claro que o constante adiamento de um qualquer processo de efectiva descentralização (note-se que estamos a falar em termos de reflexão teórica e não de discurso político-partidário) não beneficiará a prática constante de aproximações à democracia participativa, no fundo aquela que mais se adequará à vida participada e criativa de uma comunidade local e aquela que maior ênfase colocará no próprio indivíduo e na sua efectiva inserção no meio local através do desenvolvimento cultural e social dos cidadãos e das comunidades locais.

---

[6] Idem, p. 59.
[7] Idem, p. 58.
[8] A. Teixeira Fernandes, "Poder Autárquico e Poder Regional", in *Sociologia*, Porto, FLUP, vol. III, p. 41.

A dominação que é exercida pelo poder central sobre as regiões periféricas é bem a prova de uma excessiva concentração de poderes sufocadora da vida autónoma dessas mesmas periferias. Como explica Georges Burdeau, a diferença entre a Razão do século das Luzes e a racionalidade do nosso tempo é fundamental: a primeira deixava o espírito livre para o tornar senhor das coisas, descobrindo no Homem os valores a edificar como mecanismos sociais; a racionalidade sujeita-nos, pelo contrário, ao peso da sociedade existente e erige em valores os trâmites que a sustentam.[9]

Assim, o poder local e as forças políticas que o povoam e dinamizam devem ser capazes de distinguir entre práticas de desconcentração, que não são mais do que um mero deslocamento espacial da tutela, e práticas de efectiva descentralização. A disponibilidade política e o fortalecimento em termos de recursos humanos para o reforço das referidas oportunidades de "desconcentração descentralizante" contribuírão, pelo contrário, para a institucionalização de práticas seguramente irreversíveis.

O poder local deve ser dimensionado enquanto contrapoder, instância de refúgio e/ou moeda de troca.[10] Se as duas últimas vertentes parecem ser constantes, a primeira é muitas vezes alvo de enfraquecimentos por parte do poder central, o principal visado pela característica de contrapoder que o nível local possa assumir. Estas dificuldades levantadas à estrutura do poder local e à sua capacidade de reivindicação passam pelo controlo dos

[9] Georges Burdeau, *L'État*, Paris, Seuil, 1970.
[10] J. Mozzicafreddo, et al., "Gestão e Legitimidade do Sistema Político Local Português", in *Sociologia, problemas e práticas*, n.º 6, Lisboa, Pub. Europa-América.

financiamentos aos municípios, pela centralização desses financiamentos e pela concentração nas autarquias da capacidade gestionária, retirando-lhes, assim, modalidades de debate público e de intervenção da comunidade local no processo de discussão política alargada.

O Estado seria a instância que conceptualmente traria o equilíbrio entre os diversos planos de organização política da nação (a localidade, o município, a região, o país). No entanto, a expensas do poder local, o Estado introduz modalidades de centralismo que defendem a sua própria estrutura e reproduzem o seu crescente gigantismo.

A democracia deve, em nosso entender, ser encarada enquanto processo evolutivo e de aperfeiçoamento constante e, como tal, sujeito a movimentos e contra-movimentos de aprofundamento. Ela será tanto mais efectiva quanto maior o grau de participação das populações e quanto maior a capacidade de intervenção dos grupos intermédios e do próprio poder local. As autarquias e as associações locais têm vindo a substituir o Estado em muitos aspectos, não conseguindo, no entanto, por manifesta falta de recursos (financeiros e humanos), colmatar as insuficiências da intervenção estatal nas áreas em questão.

Tendo um funcionamento próprio e o mais liberto possível, os grupos intermédios e a sociedade civil transformam-se em formas particulares de poder, impedindo assim a sua concentração. Em termos formais, nem o poder central nem a própria estrutura do poder local enquadram todo o tipo

de grupos, devendo deixar espaços (de debate e de actuação) para a sociedade civil. A inibição (subtil ou não) das condições indispensáveis à prossecução dessas ideias são o oposto da prática política democrática e descentralizadora.

Assim sendo, o poder local, enquanto instância política de poder e de democracia sairá tanto mais reforçado quanto maior capacidade tenha para mobilizar a sociedade civil e os poderes difusos que a constituem em seu próprio benefício. Isto tem uma importância acrescida na medida em que esses poderes difusos incorporam elites sociais e contrapoderes (à organização autárquica, mas também ao poder central) que têm uma dupla vertente: por um lado, servem à legitimação, à manutenção e ao alargamento do campo de visibilidade do poder autárquico e, por outro, são autênticas fileiras de acesso ao poder local e às suas estruturas organizacionais.

Nesta medida, parece-nos clara a existência de aspectos conducentes a uma especificidade do poder político local, na medida em que surgem regras próprias e específicas que são diferentes de local para local, apesar de continuar a ser sobretudo nos canais político-partidários que se desenvolve o jogo político local.

O poder local depende de uma autonomização face ao poder central, no que respeita aos níveis económicos, históricos e sócio-culturais do seu espaço territorial específico. É ao nível local que se torna operatório institucionalizar formas de participação das populações e dos seus

agrupamentos sociais mais representativos, na medida em que tal participação ultrapassa totalmente o mero ritual do exercício do direito de voto.

Por outro lado, sustentamos a ideia segundo a qual existe uma multiplicidade de formas e de mecanismos de actuação política - embora inseridas em estratégias e cânones idênticos - coincidente com especificidades próprias a cada uma das culturas políticas e práticas sociais locais dos protagonistas - as elites locais - desse campo social. Importará, pois, ir além da face formal do poder político na sociedade local, introduzindo elementos fundamentais de outras esferas da sociedade, mas concebendo o poder e as posições nele ocupadas numa perspectiva relacional e sistémica, portanto jamais isoladas da sociedade local e do sistema político mais geral.

Para além disso, importa, com vista à clareza da interpretação e análise dos fenómenos, perceber a capacidade que eles próprios tenham para produzirem ideologias ou formas de encobrimento da sua própria realidade constitutiva. Esta dimensão passa pela consideração da capacidade de produzir um conjunto de "metáforas no regime político democrático" e pela definição de áreas de interpretação e de criação de zonas de visibilidade analítica para melhor compreender a própria estruturação social global. A eventual defesa do sistema passa pela capacidade que tenha de produzir formas de dissimulação e de aparências que afectem a estrutura e a organização

sociais, mas que não sejam directamente aduzidas desta, nem nela estejam explicitamente contidas.

II. 2 - Justificação teórica do objecto em estudo

Defendendo uma perspectiva sistémica e relacional, que favorece a exploração do sistema de relações sociais que enquadram o objecto de estudo, consideramos que o sistema político local não pode ser equacionado sem ter por referência o sistema social global. Assim, ao longo da investigação entenderemos o poder local como um «...lugar institucional, social e político de congruência e interacção entre os actores sociais, relações estruturais e grupos sociais».[11]

A análise das formas e dos mecanismos de acesso ao poder deverá, pois, enquadrar uma análise de carácter mais global e centrada no funcionamento do sistema político local, na medida em que entendemos que o sistema político local funciona segundo uma especificidade e autonomia próprias, embora de forma interdependente em relação a outros sistemas sociais, integrando-se no sistema político nacional. Desta forma, considerar o poder local como objecto específico de estudo implica considerar os seus graus de autonomia ou de dependência, assim como a articulação que estabelece com

[11] J. Mozzicafreddo, *et al.*, op. cit., p. 15.

a administração central. Implica, pois, atender à especificidade do sistema político local e aos elementos de intersecção com a sociedade local e com a sociedade global.

Estas têm sido, em nosso entender, as principais zonas de debilidade de diferentes análises sobre o funcionamento do poder local. O poder local tem sido analisado, muitas vezes, ora como poder claramente tributário do poder central, ora como poder independente de toda a lógica do poder central.

Assim, as principais questões relacionam-se mais com a percepção dos mecanismos e das mediações para o exercício do poder político local, do que com a eficácia das suas actuações. Aliás, esta consideração tem subjacente os mecanismos de troca política e os mecanismos de comunicação - ainda que desigual - entre o centro e a periferia do poder. O poder central distribui recursos e benesses, mas, paralelamente, existe um núcleo de notáveis - a elite local - que pode influenciar a distribuição desses recursos e desse poder para a sua comunidade. As relações entre o poder político central e local vão muito além dos quadros jurídicos e financeiros formais, enquadrando-se num sistema de práticas informais, baseadas em contactos e relações pessoais, nas quais o autarca assume uma fundamental actividade de mediação. Esta actuação informal nas redes de contactos é correspondente ao contexto de escassez de recursos financeiros transferidos pelo poder central e à existência de um conjunto de exigências locais que ultrapassam a capacidade de actuação dos governantes locais, através da mobilização, quer

dos seus conhecimentos e contactos pessoais, quer das redes políticas e partidárias que estabelecem e que funcionam como agentes de pressão.

A lógica de funcionamento do poder e das relações de poder passará por importantes mecanismos de "influência discreta" e de "cumplicidade", definidos como características inerentes e constitutivas das redes de relações políticas que se estabelecem entre os diversos agentes no campo político.

Assim, explanadas estas ideias, conclui-se, em nosso entender, da necessidade e da importância de estudar exaustivamente o verdadeiro alcance da vivência democrática no interior das comunidades locais, através da análise das relações recíprocas entre os vários agentes do poder (partidário) autárquico, assim como entre estes e os próprios poderes difusos na sociedade civil.

II. 3 - Contextualização espácio-temporal

Um estudo de duas zonas geográficas tão importantes como Vila Nova de Gaia e Matosinhos (os dois municípios selecionados para a pesquisa, conforme veremos adiante) dentro da Área Metropolitana do Porto nunca poderá surgir dissociado de uma caracterização económica e demográfica,

sempre com o objectivo de contribuir para explicar fenómenos relacionados com qualquer outro campo da vida social.

Começando por uma abordagem ao nível da demografia, é de salientar que não só existe proximidade geográfica e dependência face ao mesmo centro urbano - o município do Porto -, como também ao nível das tendências, das evoluções e dos comportamentos populacionais, apesar de ser de realçar a nítida diferença em termos dos valores população absoluta em ambos os concelhos.

Assim, no que se relaciona com os dados obtidos nos Censos de 1991[12], observa-se que Vila Nova de Gaia já tinha uma população de 248.565 pessoas (respeitantes à categoria "população residente"), distribuídas por 24 freguesias e correspondendo a 21,2% da população residente total do Grande Porto e a 82,1% da população do município do Porto no mesmo ano. Simultaneamente, Matosinhos, com 151.682 habitantes, correspondentes a 12,9% da população residente total do Grande Porto e a 50,1% da população do município do Porto, via-os distribuídos por 10 freguesias.

QUADRO 1 - POPULAÇÃO RESIDENTE (1991)

CONCELHO	POPULAÇÃO	FREGUESIAS
Vila Nova de Gaia	248.565	24
Matosinhos	151.682	10
Porto	302.472	15

Fonte: INE, Censos/91 - Resultados Definitivos.

[12] Cf. *Censos/91 - Norte, Resultados Definitivos*, Lisboa, INE, 1993.

Estas diferenças algo acentuadas, quer em termos relativos, quer em termos absolutos, têm uma expressão algo inesperada no interior dos próprios concelhos. Não se observa uma organização diferente em dois concelhos tão diversos demograficamente no que se relaciona com as freguesias que os compõem; a distribuição relativa no seu interior varia entre os 3% e os 19% em Matosinhos (Santa Cruz do Bispo e Matosinhos, respectivamente) e entre os 0,5% e os 15% em Vila Nova de Gaia (Sermonde e Mafamude, respectivamente)

O facto de atingir estes valores populacionais fica a dever-se, em grande parte, a fenómenos comuns e característicos de um contexto metropolitano e péri-urbano, muito especialmente nos dez anos do intervalo intercensitário (1981-1991). O crescimento em geral surge quase sempre associado em grande medida à dinâmica demográfica e sustentado por ela. Exemplo concreto deste fenómeno é o acompanhamento proporcional do crescimento industrial e da população residente nestes concelhos. Sem pretender aqui esboçar qualquer tipo de causalidade - desenquadrada do próprio âmbito da investigação - limitamo-nos a encontrar uma relação com alguns condicionalismos mútuos.

Sendo certo que na cidade do Porto a realidade da evolução demográfica de 1981 até 1991 demonstrou uma regressão demográfica, consequência sobretudo da descentralização da função residencial para territórios periféricos, não é menos verdade que freguesias dispersas no interior, quer de Vila Nova de Gaia (Vilar de Andorinho e Vilar do Paraíso), quer de

Matosinhos (Senhora da Hora e Custóias) viram um acréscimo populacional tão elevado que as torna algo específicas na globalidade da Área Metropolitana do Porto.

Mesmo naquilo que se relaciona com a concentração populacional, é de salientar a existência de áreas com densidades próximas daquelas que se verificam no interior do próprio município do Porto: são as freguesias de Mafamude em Vila Nova de Gaia e de Senhora da Hora em Matosinhos.

A manutenção de densidades elevadas no interior do perímetro metropolitano indicia que já está bastante consolidada a forma de organização territorial destes espaços-chave da Área Metropolitana do Porto, não sendo de esperar alterações de base nestas áreas nas tendências e nos aspectos relacionados com a organização populacional.

Definidas algumas características gerais da evolução populacional, importa avaliar os principais motivos deste comportamento. Um dos motivos mais salientes relaciona-se com movimentos naturais da população que, neste período intercensitário, viu diminuir gradualmente a taxa de mortalidade, acompanhada por uma manutenção da taxa de natalidade a um ritmo que condicionou o saldo líquido, levando-o a cifrar-se em 67 mil indivíduos, o que corresponde a uma taxa de crescimento natural de 6%.

Os movimentos migratórios são outra das justificações para o comportamento demográfico. Com efeito, se em termos de dinâmica natural o contributo foi claramente positivo, no que se relaciona com movimentos migratórios o balanço do período 1981-1991 demonstra que aqueles que se

movimentaram para o exterior do centro da região são em número superior aos que a procuraram. Apesar da taxa de atracção/repulsão, na totalidade da Área Metropolitana do Porto, ter ficado pelos -2%, este valor esconde realidades diferenciadas no interior do espaço metropolitano, com especial relevo para Matosinhos e para Vila Nova de Gaia. É notório o facto de ter sido o próprio concelho do Porto o principal responsável pelo comportamento de repulsa populacional, sendo dele a origem da maior parte dos fluxos de deslocações para o exterior.

Outro factor eventualmente mais inesperado é a percentagem do poder de compra das populações, bem como o factor de dinamismo relativo de cada concelho. Contrariamente às expectativas, tendo em conta a expressão demográfica de Vila Nova de Gaia e de Matosinhos, assiste-se a um dinamismo relativamente ao Porto muito semelhante e reduzido (-0,259 e -0,3151, respectivamente), demonstrando alguma dose de inércia, uma vez que, como já tivemos a oportunidade de ver, o índice de atracção destas áreas veio aumentando ao longo do período em causa.

QUADRO 2 - FACTOR DE DINAMISMO RELATIVO

CONCELHO	FACTOR
Vila Nova de Gaia	-0,2590
Matosinhos	-0,3151
Porto	-1,7645

Fonte: INE, Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, 1995.

Naquilo que respeita ao poder de compra, por seu lado, assiste-se à mesma tendência observada no dinamismo económico. Os valores relativamente superiores em Vila Nova de Gaia não se destacam suficientemente, demonstrando que o dinamismo económico influencia claramente este indicador económico e indicia uma diminuta capacidade de resposta a flutuações mais negativas da economia.

QUADRO 3 - PERCENTAGEM DO PODER DE COMPRA

CONCELHO	PERCENTAGEM
Vila Nova de Gaia	2,4015
Matosinhos	2,0156
Porto	7,6463

Fonte: INE, Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, 1995.

Apesar de podermos considerar estes resultados algo correlativos das explicações iniciais, não podemos esquecer que a região do Porto, como forte pólo influenciador dos concelhos circundantes, imprime alguma homogeneidade a todos eles, nomeadamente a Vila Nova de Gaia e a Matosinhos.

São estes aspectos de semelhança que, de seguida, iremos sucintamente abordar, conseguindo demonstrar que as diferenças inicialmente encontradas são rapidamente esbatidas perante os diversos aspectos de aproximação e de semelhança.

A "excelência"[13], como indicador que destaca os concelhos onde predomina o sector terciário e os níveis de qualificação médio e superior, é o primeiro aspecto que sublinha que a influência do Porto os aproxima mais do que os afasta. Quer em Vila Nova de Gaia, quer em Matosinhos, observa-se uma relativa dependência face ao Porto naquilo que se relaciona com a procura de serviços e de pessoas com qualificação adequada para este tipo de necessidades. Se analisarmos a população activa por nível de instrução (em 1991) constatamos que, em Matosinhos, dos 76.198 habitantes considerados como população activa (entendida como o conjunto de indivíduos com idade superior a 14 anos e que, no período em análise, são susceptíveis de contribuir para a produção de bens e de serviços que entram no circuito económico), 1,8% são não-escolarizados, 73% têm o ensino básico, 16% têm o ensino secundário e 9,2% têm qualificações ao nível do ensino superior. Em Vila Nova de Gaia, mais uma vez, é possível verificar uma similitude nos valores apresentados respeitantes a Matosinhos. Dos 122.808 habitantes que constituem a população activa, 1,9% são não-escolarizados, 76% têm o ensino básico, 14,3% têm o ensino secundário e 7,8% detêm o ensino superior como qualificação. Este dado estrutural, que revela características escolares de épocas anteriores, é uma justificação importante para a inexistência de um sector terciário mais eficaz em concelhos com uma dimensão populacional tão marcante.

[13] Cf. Paulo Gomes, *et al.*, "Contributo para a definição de uma tipologia sócio-económica dos concelhos da região do Norte", in *Estatísticas e Estudos Regionais*, n.º 5, INE, p. 8.

Apesar destes valores caracterizarem uma população com um índice de escolaridade relativamente baixo, é de salientar que, de toda a Área Metropolitana do Porto, Vila Nova de Gaia e Matosinhos são os concelhos com maior proporção de população escolarizada. Ao nível do ensino secundário, surge em primeiro lugar Vila Nova de Gaia, com 19% de população activa escolarizada, seguida por Matosinhos, com 13,4%, aos quais se junta Gondomar, com 9,6% de população activa escolarizada.

Ao nível do ensino superior, a organização é idêntica, salientando-se um ligeiro agravamento no fosso percentual entre os diferentes concelhos. Assim, em ambos os concelhos é possível observar uma relativa dependência face ao Porto no que se relaciona com a procura de serviços e de pessoas com qualificação escolar e profissional adequada para este tipo de necessidades. Se compararmos este factor de caraterização com o dinamismo económico de base industrial, conclui-se que o forte desenvolvimento do sector secundário, mais acentuado nestes concelhos periféricos do que no concelho de referência, ao implicar exigências ao nível do sector terciário que têm de ser colmatadas no Porto, demonstra que a vitalidade demográfica é maioritariamente orientada para actividades que não exigem qualificações de tipo médio e/ou superior ou então para funções mais residenciais/dormitório, razão pela qual estes concelhos ainda não conseguiram incorporar no seu território actividades complementares indispensáveis à valorização e prossecução das suas actividades específicas.

Estes factores, associados à sua densidade populacional, conferem a estas "sub-regiões" da Área Metropolitana do Porto um misto de autonomia e dependência, resultantes de características tão ambíguas como a elevada densidade populacional e um importante dinamismo industrial, aliadas a uma importante lacuna sentida num campo tão imprescindível como o sector dos serviços, que não apenas complementam o sector secundário, como revelam as fracas qualificações de uma significativa percentagem da referida massa populacional.

A centralidade do Porto face às periferias urbanas poderá proporcionar uma correlativa centralidade e protagonismo de âmbito político, assim como um protagonismo político face às próprias periferias, dependendo, em grande medida, da capacidade de visibilidade pública e de reivindicação dos actores políticos locais dessas mesmas periferias.

CAPÍTULO III

ENSAIO PARA UM MODELO DE ANÁLISE:

O DADO E O CONSTRUÍDO

III. 1 - Revisão do estado actual da problemática teórica

III. 1. 1 - O Poder

Os fenómenos do poder, ultrapassando largamente a política, embora frequentemente confundidos com ela, são o suporte de todas as relações humanas orientadas para um fim, para um objectivo. O poder enquadra-se numa dupla dimensão: é importante enquanto dominação, entendida como uma dialéctica mestre/escravo (Hegel), onde o mestre se faz reconhecer na sua superioridade, através da negação do outro, mas é igualmente importante enquanto estratégia, "arte de conduzir a guerra", organização de meios para atingir determinados fins ou objectivos.

Na linha de George Balandier, «o poder político é inerente a qualquer sociedade. Provoca o respeito das regras que a fundamentam e defende-a contra as suas próprias imperfeições».[14]

O poder político é, por sua vez, entendido por Marcello Caetano como «...a faculdade exercida por um povo de, por autoridade própria (não recebida de outro poder), instituir órgãos que exerçam o senhorio de um território e nele criem e imponham normas jurídicas, dispondo dos necessários meios de coacções».[15]

---

[14] George Balandier, *Anthropologie Politique*, Paris, Plon, 1967.
[15] Marcello Caetano, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Lisboa, p. 121.

Sendo cada vez mais uma problemática omnipresente nos campos analíticos e teóricos das diferentes ciências sociais, os fenómenos do poder encontram muitas vezes ambiguidades ou mesmo imprecisões na análise que sobre eles é feita. Este facto resultará, em primeiro lugar, da característica de encerrarem, eles próprios, um conjunto de "metáforas" inerentes ao discurso e ao regime político, capazes de definirem novos "jogos de linguagem"[16], correspondendo à criação de novos modos de vida a partir da definição (política e discursiva) dos seus principais contornos. Como definir este termo, revelador de uma dimensão fundamental nas sociedades contemporâneas?

Durante a Renascença, Nicolau Maquiavel elaborou a sua obra mais conhecida, "O Príncipe", onde descreveu os mecanismos e os jogos secretos do poder político mais frutuosos para usufruir o poder e, acima de tudo, conservá-lo, mecanismos que se ligam à mentira, à dissimulação, à criação de uma falsa crença nos governantes. Nenhuma dominação é possível sem uma forte presença de artifícios, de dissimulação, sem a violação da palavra. Maquiavel enunciou desta forma os princípios da ciência política moderna, baseada na objectividade, na falsa moralização. Atento às formas de obtenção do poder, Maquiavel preferiu centrar a sua análise sobre os mecanismos de perpetuação do poder, sobre a força, sobre os artifícios que permitem iludir as pessoas e torná-las obedientes e submissas a um poder aparentemente legítimo, mas que se desenvolve muito para além daquilo que

[16] Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigations*, Londres, Oxford, 1953.

são os seus limites. Assim, defende que «...não deve preocupar o príncipe o facto de, para conservar todos os seus súbditos em união e obediência, ganhar fama de cruel, pois será muito mais compassivo do que os príncipes que, por excesso de clemência, deixam alastrar as desordens, das quais se geram assasínios e rapinas».[17] Paralelamente, argumenta, no que respeita ao uso subtil da linguagem e da palavra, que «se os homens fossem todos gente de bem, o meu preceito seria nulo, mas, como são maus e não respeitariam a palavra que te dessem, se não lhes conviesse, também não és obrigado a respeitares a que lhe deres. Nunca faltaram a um príncipe pretextos legítimos para justificar a sua falta de palavra, (...) mas é indispensável saber ocultar este pendor, disfarçá-lo bem. Os homens são tão simples e tão obedientes às necessidades do momento que quem engana encontra sempre quem se deixe enganar».[18]

Thomas Moore, na sua obra "Utopia" define um país imaginário onde o governo ideal reina sobre um povo feliz, tomando o Estado como uma instituição política de governação positiva. Sendo uma reacção às teses negativistas sobre o Estado, Thomas Moore sugere e enquadra formas de actuação do Estado, com o fim exclusivo de proporcionar às pessoas uma vida de bem-estar, sem grandes preocupações com a perpetuação do poder. A acção positiva do Estado seria a melhor garantia de uma certa paz e de uma consideração positiva das suas instituições.

[17] N. Maquiavel, *O Príncipe*, Lisboa, Pub. Europa-América, p. 88.
[18] N. Maquiavel, op. cit., p. 93-94.

Étienne de la Boétie tenta precisar uma análise sobre a política e seus mecanismos: No seu "Discurso Sobre a Servidão Voluntária" coloca a questão mais inquietante: como é possível que os homens combatam com vista à sua servidão, como se se tratasse da sua saúde? Porque se mostra esta servidão tão livre quanto voluntária? Esta é a questão enigmática por excelência, na medida em que tenta encontrar os fundamentos de uma dominação política consentida, em que os dominados aparecem como principais obreiros da defesa dessa mesma opressão da qual são as principais vítimas.

No Século XVII, surgem as correntes teóricas racionais sobre o Estado, surgem os inícios de um Estado de Direito baseado em princípios racionais.

Thomas Hobbes defende, na sua principal obra, "Léviathan", que os homens se livram da barbárie natural através de um pacto de associação que constitui a sociedade como corpo político passível de escapar à violência. A formação do Estado põe fim à guerra entre todos e transmuta o animal em homem. Na linha de Hobbes, o Estado tem por objectivo essencial garantir a segurança de todos, através da sua soberania inquestionável.

John Locke aparece um pouco na linha anterior, defendendo que só pelo pacto social, entendido como um contrato entre os indivíduos no interior de uma comunidade, os indíviduos podem aspirar a uma organização do Estado em forma de Estado de Direito, que visa igualmente a defesa do princípio da propriedade. A conservação da propriedade, defende Locke no seu "Ensaio

Sobre o Entendimento Humano", passará pela capacidade de protecção e de arbitragem que um Estado de Direito possa assegurar, legitimado pelo pacto social entre os homens.

No Século XVIII, Charles de Montesquieu debruça-se mais sobre as questões em torno do despotismo e da salvaguarda da liberdade, sugerindo em "De l'Esprit des Lois" a separação dos poderes legislativo, executivo e judicial. Nesta medida, seria mais dificultado o surgimento de um só homem que, sem regras nem leis, governasse em conformidade com os seus caprichos e vontades. Assim, defende que a melhor salvaguarda para os abusos de poder é o uso do poder: «Para que não possamos abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder páre o poder».[19]

Jean-Jacques Rousseau procura definir as condições para que um Estado seja legítimo e, de todas as formas de soberania, defende a democracia. Em "O Contrato Social" defende um Estado baseado na soberania popular, regido por leis, na medida em que leis e liberdade são inseparáveis. A legitimidade do Estado consiste na sua sustentação na vontade geral e no bem comum, o que garante um certo equilíbrio entre os cidadãos. «O cidadão deve ao Estado todos os serviços que lhe pode prestar, desde que o soberano lhos exija; mas, por seu lado, o soberano não pode onerar os súbditos com obrigações inúteis para a comunidade. Nem tão-pouco o pode querer: porque, pela lei da razão, do mesmo modo do que pela lei da natureza, nada se faz sem causa».[20]

---

[19] C. Montesquieu, *De l'Esprit des Lois*, Paris, Flammarion, tomo 1, p. 292.
[20] J.-J. Rousseau, *O Contrato Social*, Lisboa, Pub. Europa-América, p. 37.

O século XIX parece retomar uma tendência negativista em relação ao Estado e ao Estado de Direito, desde Karl Marx, defendendo que o Estado é uma instituição ao serviço da classe dominante e servindo à reprodução desse mesmo domínio, a Friedrich Nietzche, que concebe o Estado como a maior monstruosidade para o homem, na medida em que amputa o valor supremo do "eu quero", eixo de toda a existência, desde que enquadrado na compreensão do que quer a vida nele próprio.

Karl Marx realça sobretudo a problemática das classes sociais e a decisiva importância do aspecto económico das relações sociais: tendencialmente, defende Karl Marx, a estrutura social caminharia para um sistema de duas classes - classe dominante e classe dominada - caracterizadas a partir da posse dos meios de produção e da possibilidade de criação de mais-valia, resultado do trabalho dependente de uma massa despojada e alienada face à classe dominante. Desta forma, Karl Marx defende a necessidade da superação do Estado como instância de mediatização da vida social, mediatização porventura contraditória: a sociedade civil existe em clara separação face ao poder do Estado, embora submetida às dinâmicas e ao poder deste último.

Pierre-Joseph Proudhon, um dos principais representantes do anarquismo, defende que o Estado designa um instrumento por excelência de dominação, pelo que a ausência do Estado, longe de significar a barbárie, seria antes o melhor caminho para o acesso à liberdade.

Na mesma linha, Mikhaïl Bakunine insurge-se contra o sistema representativo, na medida em que tende a proteger uma aristocracia governamental contra o povo, ao invés de proteger o povo. A democracia protege essa elite que se aproveita do poder, criando uma máscara atrás da qual se esconde o despotismo estatal e a usurpação dos direitos das massas, a pretexto de uma pretensa vontade geral. A ordem e a autoridade são, segundo Bakunine, os instrumentos ideológicos fundamentais do domínio do Estado sobre o povo.

Ao contrário destas tendências, Georg Hegel afirma que o Estado tem sentido como imagem do Espírito Universal, da Razão e do Direito: «O pensamento, o conceito do Direito impôs-se subitamente e o velho edifício da iniquidade não pôde resistir-lhe. No pensamento do Direito se edificou então agora uma constituição, tudo devendo doravante repousar sobre esta base. Desde que o sol se encontra no firmamento e que os planetas giram à sua volta, nunca se vira o homem colocar-se de cabeça para baixo, isto é, basear-se na Ideia e construir de acordo com ela a realidade».[21]

Alexis de Tocqueville realça a "ilusão da mudança" das revoluções; a estrutura social não é passível de alterações profundas, mesmo que sejam impulsionadas pelo carácter dinâmico de uma revolução. Assumindo-se como um conservador, Alexis de Tocqueville analisa o Estado como exercendo uma autoridade forte, mesmo depois de todas as ilusões da Revolução Francesa. O Estado continua a assumir-se como uma estrutura

[21] G. Hegel, *Leçons sur la Philosophie de l'Histoire*, tomo II, Paris, Vrin, p. 229.

bastante rígida e dominadora da vida social. Aliás, segundo Tocqueville, esta dominação poderá mesmo atrofiar as relações sociais, restando à sociedade pugnar pela proliferação de grupos sociais intermédios, capazes de proporcionar a ligação dos indivíduos e a sua integração no todo social.[22]

O século XX significou uma re-avaliação de muitos destes contributos, se bem que a problemática marxista do poder se tenha imposto até meados do século.

Émile Durkheim parte da afirmação incontestável da anterioridade, superioridade e exterioridade da sociedade face ao indíviduo. É a sociedade que, pela sua supremacia face ao indivíduo, funda o contrato social; não é o indivíduo que funda a sociedade a partir deste. Durkheim alerta para o duplo risco de exercício incorrecto da autoridade por parte do Estado: podem gerar-se situações de excesso de individualismo, assim como se pode dar uma hipertrofia do Estado face ao seu próprio crescimento. Estas situações só podem evitar-se, segundo Émile Durkheim, pelo constante reforço do papel e do protagonismo dos grupos intermédios na vida dos indivíduos.

Max Weber assume-se como um dos mais importantes autores no tratamento destas problemáticas, embora privilegie a autoridade, segundo ele mais rica e concreta do que o poder, na medida em que representa um conjunto de formas de poder mais estáveis e estruturais, pois são aceites e reconhecidos como legítimos; de um lado, a ideia de um poder (reconhecido) de impôr uma obediência aceite, do outro, a noção de uma atitude muito segura

[22] A. de Tocqueville, *Da Democracia na América*, Lisboa, Dom Quixote.

exigindo essa obediência. Assim, Max Weber define um tipologia ideal de autoridade, baseada nas suas formas de legitimação: a autoridade tradicional (baseada nos costumes e nas tradições), a autoridade carismática (baseadas numa virtude e numa imagem pessoal) e a autoridade legal-racional (baseada em princípios de racionalidade).

Desde logo, Max Weber não acredita na possibilidade da democracia participativa em sociedades complexas; esta só poderá existir em pequenas organizações. O desenvolvimento da cidadania e da participação democrática das pessoas passa necessariamente por uma estrutura burocrática de enquadramento, que representa uma evolução irreversível. Defendendo um sistema democrático representativo pluripartidário como forma de impedir a concentração de poder arbitrário nas mãos de ditadores ou nas mãos de burocratas, Max Weber dá grande importância à existência de líderes políticos, argumentando que o governo pelas elites - o elitismo da democracia - é um fenómeno inevitável e proveitoso na medida em que consigam escapar ao peso da burocracia e administrar segundo critérios de inovação e competência, desvalorizando a participação das massas na política, cuja importância seria mais em ordem a servir de suporte para os líderes políticos. Aliás, segundo Max Weber o surgimento dos partidos de massa só pode implicar o florescimento de novas oligarquias demagogas no poder e a transformação da política num teatro de demagogos com o objectivo de arrastarem multidões.

Hannah Arendt, ao contrário de Weber, recusa a consideração do poder como dominação, enquadrando-o na tendência do homem para agir: o poder caracteriza-se pela criação dinâmica, pela iniciativa.

Georges Simmel caracteriza a democracia como uma espécie de despotismo das massas, na medida em que, segundo a sua argumentação, legitima o exercício do seu poder na "vontade geral" - naquilo que quer a maioria - tornando-se assim tendencialmente totalitária, a propósito das suas próprias características legitimadoras. Assim, a democracia como que reflectia os vícios da monarquia, aprofundando-os pela eventual maior legitimidade do próprio regime democrático. Segundo Simmel, as estruturas sociais resultam de duas tendências fundamentais: uma tendência para a "autonomização" e uma tendência para a "objectivação". A "autonomização" é o princípio segundo o qual os elementos sociais tendem a separar-se ou a divergir; a "objectivação" é caracterizada pela diminuição progressiva da subjectividade e da intimidade características dos actores sociais, uma vez sujeitas a estruturas com elevado grau de objectividade e de impessoalidade.

Hoje em dia, o poder é analisado como uma relação entre actores, entendida como uma rede de ligações e interconexões, onde a comunicação e a informação são dimensões fundamentais (Michel Foucault e Michel Crozier).

Enquanto Riesman analisa o "pouvoir éclaté", de tal forma distribuído que começa a aparecer sob formas de espartilho, John Kenneth Galbraith prefere

enquadrar as formas de poder e de exercício desse mesmo poder no âmbito de uma tecnoestrutura em que ela identifica a sociedade.

Pierre Bourdieu situa-se numa vertente mais classista da discussão, estudando as classes sociais, para cuja definição concorre o conceito de detenção de "capital cultural". Paralelamente, Pierre Bourdieu reflecte sobre a violência simbólica exercida nas sociedades pelas classes sociais, em processo de reprodução e de distinção social, a partir do conceito de "habitus", que identifica formas específicas de vivências e aprendizagens inerentes a determinada classe e que serve à sua própria manutenção.

Numa perspectiva fundamental de conceptualização e de construção teórica nesta área de investigação, António Teixeira Fernandes concebe os fenómenos políticos essencialmente como formas privilegiadas de relações de poder, relações que são, acrescentamos nós, caracterizadas pela hierarquização dos capitais de poder e da relação dominação-dominado. Esta relação apresenta formas subtis e irracionais, cuja complexidade é, portanto, acrescida mas cujo tratamento racional é indispensável.

A análise política enquadra-se assim numa análise das estratégias e das decisões. Este aspecto é fundamental, uma vez que, «...mais do que considerar os objectivos, a sociologia política orienta-se, sobretudo, para o estudo dos meios postos em acção, em ordem à obtenção de interesses ou à realização do bem mais ou menos comum».[23] Nesta medida, será possível afirmar um lado disfarçável da actividade política, escondido por detrás das

[23] António Teixeira Fernandes, *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Afrontamento, p. 179.

aparentes estruturas rígidas e formais. Como afirma o autor numa passagem já anteriormente sublinhada, «não é pela verdade e pela razão que os políticos edificam os seus impérios. É a ambiguidade que confere ao discurso do poder, voltado para a ocultação e para a dissimulação, a eficácia que conserva junto de largas camadas da população».[24]

A verdadeira questão de fundamental importância para a análise sociológica neste campo teórico passará, neste medida, pela compreensão das formas de centralização do Estado (central) e, paralelamente, pela compreensão das formas de intermediação e negociação para o ultrapassar. Como sublinha António Teixeira Fernandes, «a procura de alternativas à regulação institucional do Estado central passa para além dos novos movimentos sociais, pela democracia local, como espaço de negociação e de compromisso».[25]

Este enquadramento assume toda a sua pertinência teórica pela afirmação, segundo o autor, da especificidade da política no interior da vida social e da noção relacional e estratégica da vida política. «O poder não existe, na verdade, em si mesmo. Ele é posicional e relacional, sendo as posições estratégicas que o conferem».[26]

A importância das estratégias relacionais e de poder no interior do Estado - central e local - surgem reforçadas pela excessiva concentração do poder

[24] Idem, p. 228.
[25] António Teixeira Fernandes, *A crise do Estado nas sociedades contemporâneas*, Porto, FLUP, p. 34.
[26] Idem, p. 28.

político, que tende ao exercício de dominação sobre as regiões periféricas do próprio poder.[27]

Juan Mozzicafreddo, Isabel Guerra, Margarida Fernandes e João Quintela, num estudo efectuado neste campo[28] sublinharam algumas características específicas dos autarcas locais, entre elas o elevado grau de localismo dos presidentes de Câmara, visíveis pela residência no local, pelo facto de ter o local de trabalho no concelho e pelo facto de ser ou ter sido dirigente em associações desportivas. Esta característica bairrista, inibindo, na nossa perspectiva, uma boa parte das possibilidades de ascensão política ao poder central, onde se articulam valores e posturas políticas diversas, permite igualmente uma gestão mais pessoalizada nos contactos locais e até mais centrada de obtenção de maiores benefícios para a freguesia ou para o concelho. Este aspecto encontra alguma correspondência empírica, segundo os autores, no cumprimento de mandatos sucessivos por parte dos eleitos locais[29], que surgem como personalidades dedicadas e interessadas pelo concelho ou pela freguesia, com um nível de pessoalização e de gestão de resposta às solicitações imediatas dos cidadãos que lhe conferem uma legitimidade e um protagonismo muito acentuados.

Maria Manuela Mendes, numa investigação sobre o perfil-tipo e as estratégias de recrutamento dos actores políticos locais num concelho da

[27] Cf. António Teixeira Fernandes, "Poder autárquico e poder difuso", in *Sociologia*, n.º 3, Porto, FLUP, 1993.
[28] Juan Mozzicafreddo, et. al., *Gestão e Legitimidade no sistema político local*, Lisboa, Escher, 1991.
[29] Idem, p. 290.

FACULDADE DE LETRAS BIBLIOTECA PORTO

Área Metropolitana do Porto[30], identificou três requisitos fundamentais para a elaboração do perfil-tipo dos eleitos: um forte enraízamento local, um certo grau de profissionalismo e uma estratégia política eminentemente local.

Paralelamente, a autora defende que existem duas tendências motivacionais dos eleitos locais, relacionadas, em primeiro lugar, com um percurso partidário sedimentado e, em segundo lugar, com uma veiculada "ideologia de serviço". A primeira motivação «...está associada a um certo percurso político-partidário que é exigido ao militante, se quiser converter-se num potencial eleito local».[31]

No que diz respeito à segunda motivação, a autora define-a como «...a consagração dos autarcas em prol das comunidades locais»[32], numa espécie de imagem particular dos autarcas, imagem esta com um cunho ideológico mais ou menos importante.

Boaventura de Sousa Santos sublinha a existência de um "Estado Local" no modelo político português, onde se desenvolvem redes de articulação política privilegiada e onde se enquadram as principais zonas de estruturação das opções políticas [33]. Nesta linha, defende que a dominação estatal encontra-se tanto em formas de acção mais ou menos auto-centradas e não-negociadas, quanto em formas de "ausência" que geram

[30] Maria Manuela Mendes, As Elites Políticas num Concelho da AMP, op. cit.
[31] Idem, p. 188.
[32] Idem, p. 188.
[33] Cf. Boaventura de S. Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal, 1974-1988*, Porto, Afrontamento, 1990; e ainda do autor, "A crise e a reconstituição do Estado em Portugal, 1974-1984", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 14, 1984.

conflitualidades e até modelos de funcionamentos subsidiários. Este facto «...dá origem a uma forma de dominação estatal que se pode sintetizar na existência de um Estado paralelo em que duas linhas de actuação aparentemente contraditórias correm paralelas e se completam»[34].

Numa linha de análise de carácter mais histórico, podemos afirmar que o percurso da democracia não é, tão pouco, caracterizado por uma linha coerente de avanços sucessivos. No séc. XIX existiam 26 repúblicas democráticas. Já no séc. XX, mais especificamente em 1942, contavam-se 12 repúblicas democráticas e, logo de seguida, no pós-guerra, esse número passava para 30 democracias. Hoje em dia, podem contar-se 60 regimes democráticos em todo o mundo, assumindo-se a Europa como continente democrático por excelência.[35]

Assim, estaremos perante uma "terceira vaga" democrática, utilizando a expressão de Samuel Huntington, caracterizada pela tecnicização da política e pela tendência para a profissionalização do exercício da actividade política, de alguma forma negativas para as liberdades conquistadas. Desta forma, estará aqui em causa um enquadramento caracterizado por um recuo dos comportamentos e das mentalidades democráticas, dado que, na linha de Aleksandre Soljenitsine, concomitantemente ao desmoronamento do comunismo, a democracia parece estar a fragilizar-se.[36] O problema parece

[34] Boaventura de S. Santos, *O Estado e a Sociedade em Portugal, 1974-1988*, Porto, Afrontamento, p. 136.
[35] Dados recolhidos em R. Dahrendorf, F. Furet, B. Geremek, *A Democracia na Europa*, Lisboa, Ed. Presença, 1993. Esta obra, que consiste num conjunto de diálogos/entrevistas com os três autores, parece-nos ter uma grande importância pelo conjunto de reflexões actuais sobre a democracia europeia e o Estado nas sociedades contemporâneas.
[36] Cf. A. Soljenitsine, *O Arquipélago do Gulag*, Lisboa, Pub. Europa-América, 1975.

ser o facto de não existir um laço indestrinçável entre o regime democrático e o desenvolvimento económico, ao contrário daquilo que é frequentemente veiculado. Assim, quando esta associação é feita, a democracia tende a ficar em perigo nas situações de crise.

Por outro lado, as questões direita/esquerda tendem a diluir-se nas democracias europeias em alternativa à qualidade de vida e de bem-estar das pessoas, sem que isso signifique o irremediável "fim das ideologias" anunciado por alguns autores, nomeadamente por E. Shills, Daniel Bell e S. Lipset.

O Poder assume, pois, uma estrutura relacional e estratégica, multiforme e complexa, com carácter de duração e de permanência, assim como criando eventuais margens para o surgimento de contra-poderes. Enquanto forma de estruturação e de regulação social, o poder surge-nos como um dos fenómenos fundamentais da vida em sociedade.

III. 1. 2 - O Estado

É no período posterior ao fim da Segunda Grande Guerra que a problematização quanto ao Estado se torna mais vincada. Numa época em

que se tratava de definir as condições de recuperação económica das nações e de melhoria das condições de vida das populações, questiona-se igualmente o tipo de papel e de intervenção que o Estado aí poderia desempenhar. Desta forma, torna-se nítida uma intersecção entre os domínios de actuação do Estado e a prossecução das condições para o desenvolvimento económico e para o exercício da cidadania e da participação na vida política.

Nesta medida, o Estado é, hoje em dia, um objecto teórico fundamental para o campo das ciências sociais em geral e da Sociologia em particular, sendo de grande importância teórica compreender as lógicas internas das suas instituições. Para a Ciência Política, a importância do Estado deriva principalmente do âmbito das suas finalidades. É no interior do Estado que a grande maioria dos factos políticos se desenrolam. Para além disso, é no Estado que se concentram os maiores poderes sociais legitimamente reconhecidos pelos cidadãos, que caracterizam o poder político.

Acresce a estes aspectos o facto de estarmos perante uma situação de clara centralidade do Estado na vida política portuguesa. Sendo tendencialmente burocrático, o Estado português assumir-se-à como bastante heterogéneo nos seus níveis e nas suas funções. Ao mesmo tempo, será característica deste Estado o seu nítido desajuste interno: «o Estado em Portugal procurou ser Estado-Providência quando o modelo entrava em perturbação na Europa (ficou como semi-ou-*lumpen*-Estado-Providência) e isso ocorreu numa sociedade em que o défice de protecção estatal é frequentemente

compensado pela mobilização de sociabilidades informais...».[37] Assim, a sociedade portuguesa tem vindo a assumir-se como complemento ao Estado, através do estabelecimento de importantes redes informais de assistência e de cooperação, normalmente enquadradas em formas de "Sociedade-Providência".

O poder encontra uma forma privilegiada de organização no Estado. Este, por sua vez, designa uma forma institucionalizada e complexa do poder, exercida geralmente em comunidades humanas complexas e num território determinado.

Dentro do Estado movimentam-se sobretudo três tipos de grupos de poder: os grupos de interesse (com o objectivo de, através do ordenamento jurídico existente, defender um interesse legalmente tutelado); os grupos de pressão (com o objectivo de alterar o ordenamento jurídico existente, pela pressão ou pela coacção, para realizar o seu interesse); e os partidos políticos (com objectivos de governar segundo uma determinada concepção de interesse comum e de sociedade).

No entanto, nem todo o poder é Estado; existem mesmo sociedades sem Estado, onde a instituição do poder político se encontra acima da própria sociedade. «Sem fé, sem lei, sem rei: aquilo que se dizia no século XVI dos índios pode estender-se sem dificuldades a todas as sociedades primitivas. É este mesmo talvez o critério de distinção: uma sociedade é primitiva se lhe

[37] J. Reis, "Estado, Instituições e Economia", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 44, Dezembro de 1985, CES.

falta o rei, como fonte legítima da lei, quer dizer, a máquina estatal. Inversamente, todas as sociedades não-primitivas são sociedade com Estado».[38] No entanto, tal facto não implica a inexistência de instâncias de exercício do poder: «As sociedades primitivas são sociedades sem Estado, porque o Estado é aí impossível (...) Não existirá o Estado na tribo, mas sim um chefe, que não é chefe de Estado. O que é que isto significa? Simplesmente que o chefe não dispõe de nenhuma autoridade, de nenhum poder de coerção, de nenhum meio de impôr uma ordem. O chefe não é um comandante, os membros da tribo não têm nenhum poder de obediência».[39]

O surgimento do Estado moderno representa uma profunda alteração nas formas anteriores de organização. Este começa a desenhar-se nos Estados ditos feudais, onde começa a existir um poder político institucionalizado. Em reacção contra os senhores feudais, mas igualmente contra o poder eclesiástico, edifica-se o Estado, como um aparelho especializado e durável, com carácter institucional. Por aqui começa a dissociação entre a autoridade e o indivíduo que a exerce, tornando-os dependentes das estruturas jurídicas que regem as relações públicas e privadas. Como refere Georges Burdeau, «os inconvenientes do Poder individualizado tornam-se intoleráveis, nomeadamente a instabilidade que provoca no exercício da função governamental. (...) No Estado, o Poder institucionaliza-se no sentido em que é transferido da pessoa dos governantes, que passam a ter apenas o seu

[38] P. Clastres, *La Societé Contre l'État*, Paris, Minuit, p. 175.
[39] P. Clastres, op. cit., pp. 174-175.

exercício, para o Estado que se torna então o seu único proprietário».[40] É, pois, a afirmação da soberania do Estado, do poder soberano, que é central do duplo ponto de vista histórico e jurídico. O Estado assume-se como poder soberano, exercendo nos conflitos a arbitragem suprema.

Ao Estado moderno compete a função de unificar a sociedade que estava atomizada e repleta de conflitos no que às questões de poder diz respeito, através essencialmente da Constituição. Igualmente, compete-lhe impedir a dissolução da comunidade, seja por ameaças externas ou internas: «O Estado é a organização racional e razoável (moral) da comunidade; ele não pode ter outro objectivo do que o de perpetuar a organização consciente da comunidade histórica (...). Não é claro que a forma de Estado da nossa época seja a única sob a qual uma comunidade possa viver; mas é evidente que o Estado moderno visa essencialmente esse objectivo».[41]

Na linha de Niklas Luhmann, a especificidade da democracia liberal como sistema político é a "cisão da cúpula" - a distinção entre governo e oposição. «Isto pressupõe uma correspondente estruturação binária oposicional - por exemplo, conservador/progressista...».[42]

O processo de democratização das sociedades ocidentais é caracterizado por Norberto Bobbio, não tanto como a passagem da democracia representativa à democracia directa, mas sobretudo como a passagem da democracia política (em sentido estrito) à democracia social, que inclui o vasto e

[40] G. Burdeau, *L'État*, Paris, Seuil, p. 31.
[41] Éric Weil, *Philosophie Politique*, Paris, Vrin, p. 139.
[42] Niklas Luhmann, "The Future of Democracy", in *Thesis Eleven*, n.º 26, 1990.

complexo campo da sociedade civil e das suas várias articulações mais ou menos perceptíveis.

Por outro lado, o poder regulador do Estado tem como objectivo a criação de regras de jogo que possam garantir um certo equilíbrio em caso de conflitos e em processos de negociação. Igualmente, o Estado parece corresponder a uma estratégia de poder destinada a manter as dimensões vitais do grupo, a permitir a conservação do mesmo. O poder do Estado manifesta a sua principal estratégia através da situação relativa das suas três funções fundamentais (legislativa, executiva e judicial), existentes em todos os modelos de Estado, e que exigem um acto superior (o acto constitucional) que constitui o poder como forma política legítima. Ele desempenha, como dizia Max Weber, o monopólio da força organizada e exerce-a através dos seus mecanismos próprios.

O Estado organiza-se segundo cinco formas essenciais, capazes de se combinarem: o Estado de Direito (baseado numa estrutura jurídica fundamental), o Estado democrático (baseado na primazia da soberania do povo e no sufrágio universal), o Estado liberal (baseado na ideia de um Estado mínimo), o Estado republicano (estruturado pelo Direito, mas igualmente pelo poder da laicização, isto é, do princípio da separação entre sociedade civil e sociedade religiosa) e o Estado-Providência (baseado na existência de importantes sistemas de protecção e assistência).

Enquadrado entre o Estado de Direito e formas patológicas e opressivas de Estado, encontra-se o Estado Racional proposto por Max Weber, no qual a burocracia e a administração assumem o papel essencial, quer no sentido do interesse colectivo, quer no sentido de importantes disfunções. O Estado Racional moderno surge de um certo desencanto com o mundo, fruto de uma objectividade científica que altera o real. Fundado numa dupla dominação - a dominação carismática e a dominação legal - este Estado Racional designa uma organização impessoal, que obedece a regras estabelecidas racionalmente e a uma burocracia cada vez mais presente.

Sendo um mecanismo de regulação da vida em sociedade, o Estado encontra dificuldades em equilibrar as suas funções, gerando importantes disfunções. Por um lado, pode tentar afirmar a sua primazia em relação ao indivíduo, do que resultam as formas de tirania, de despotismo ou de totalitarismo. Por outro lado, podemos encontrar uma desorganização social resultante de uma mais ou menos clara falta de autoridade, gerando situações de anarquia ou de falta de capacidade de governação. Assim sendo, o Estado tanto pode sofrer de uma patologia de poder omnipresente e totalitário, como de uma falta da função vital do exercício do poder.

No entanto, a análise do poder no Estado deixa esquecidas diversas outras dimensões relacionadas com os grupos ou classes e com os indivíduos, micropoderes fundamentais na vida das sociedades. Mas deixa igualmente esquecidas as decisivas questões dos contra-poderes, formas inigualáveis de

fornecer equilíbrio ao exercício do poder. De uma e doutra dimensões tentaremos tratar no decurso desta investigação.

III. 1. 3 - As Elites

Ao analisarmos os enquadramentos teóricos da política e do jogo político das democracias, podemos ter em conta o papel central assumido pela relação amigo/inimigo em política. Nesta linha, Carl Schmitt[43] refere a política como resultado de relações sociais impregnadas por um elemento de hostilidade importante. Partimos do pressuposto segundo o qual todas as identidades são relacionais. Sendo a política um importante elemento de identificação colectiva, ela resultará na estruturação de um "elemento externo", de um "outro" que se oporá ao "nós" constitutivo de uma semelhança e de uma diferença. Esta concepção não é característica do pensamento liberal, que não compreende facilmente os fenómenos de hostilidade ou os movimentos políticos que exprimem as denominadas "massas", preferindo enquadrá-los como a expressão patológica da vida em sociedade.

[43] Cf. Carl Schmitt, *The Concept of the Political*, New Brunswick, Rutgers, 1971, assim como do mesmo autor, *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, Mass., 1985.

Max Weber, como vimos atrás, confere uma importância decisiva à existência de elites políticas de governação na democracia, revelando-se tal facto positivo face aos inconvenientes da participação activa das massas na vida política.

Paralelamente, Karl Marx centra a sua análise no poder das classes e no jogo de poder que exercem as classes dominantes sobre as classes dominadas, sustentadas na posse dos meios de produção, ou seja, na posse dos meios capazes de subjugar aqueles que não dispõem de recursos materiais e humanos para ascenderem na vida social, mantendo-se, assim, em situação de dominados.

Vilfredo Pareto prefere enquadrar a distinção entre elite e massa, dirigentes e dirigidos, partindo da argumentação segundo a qual uma minoria dominante - a elite - ocupa as posições estratégicas de dominação.

Para compreender o equilíbrio social, V. Pareto argumenta com a divisão bipartida desta elite: de um lado, a elite não-governante e, do outro, todos aqueles que têm algum papel no governo. O equilíbrio é estabelecido, segundo Pareto, pela "circulação das elites": as minorias dirigentes, com o exercício do poder, conhecem uma decadência que, por um movimento de circulação, são substituídas no grupo superior, na elite. «É preciso ter em conta a forma como os diversos grupos da população se misturam. Aquele que passa de um grupo para outro traz consigo geralmente certas tendências, certos sentimentos, certas aptidões que adquiriram no grupo do qual são

originários. (...) Chamamos circulação das élites a este fenómeno».[44] Em seguida, por um movimento de osmose permanente, a elite governante vai sendo alterada com a entrada de elementos pertencentesà elite governada, que passam desta forma a fazer parte da classe privilegiada da elite governante, deixando sempre excluída a massa, que nunca é governante e que se opõe às elites (governante a governada).

O exercício da actividade política implica uma multiplicidade de formas de acção e de execução, dependentes da especificidade dos diferentes locais; no entanto, existe uma linha condutora que lhe confere integração e lhe dá alguma homogeneidade e coerência internas.

Karl Mannheim, argumentando que «...a configuração actual da política passa pelas mãos das elites; mas isso não equivale a dizer que a sociedade não seja democrática»[45], enquadra as elites na importância decisiva que detêm quanto ao estabelecimento dos contornos da democracia.

Michel Foucault rejeita uma concepção racional do poder político, na medida em que a classifica de "jurídico-discursiva" e redutora da complexidade da vida social.[46] Em vez disso, contrapõe com um modelo estratégico do poder, caracterizado pela substituição do «...privilégio da lei pelo ponto de vista do objectivo, o privilégio da interdição pelo ponto de vista da eficácia táctica, o privilégio da soberania pela análise de um campo

[44] V. Pareto, *Traité de Sociologie Générale*, Paris, Droz, pp. 1296-1297.
[45] Karl Mannheim, *Essays on the Sociology of Culture*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1956.
[46] Cf. M. Foucault, *A Vontade de Saber*, Lisboa, Ed. António Ramos, 1977.

múltiplo e móbil de relações de força em que se produzem efeitos globais, mas nunca totalmente estáveis, de dominação».[47]

III. 1. 4 - As questões do Desenvolvimento

As actuais problemáticas teóricas do poder autárquico estão em clara interrelação com as problemáticas do desenvolvimento local.

As modernas teorias do desenvolvimento reportam-se a esta ideia e, sob a bandeira do "ecodesenvolvimento" ou do "desenvolvimento social", inscrevem no poder local e na sociedade civil um papel na definição das linhas desse desenvolvimento como nunca antes haviam tido.

A redescoberta do local, enquanto nível e objecto de estudo, não pode ser dissociada das recentes concepções do desenvolvimento - o desenvolvimento endógeno - e as suas ligações territoriais, valorizando os níveis sociais inferiores, apesar das limitações deste paradigma, que não cumpre neste momento aprofundar.

No entanto, ao centrarmos o nosso interesse teórico no nível local, não descuraremos as interdependências que daí se formam. O nível local é uma das esferas de um complexo conjunto de elementos que se interrelacionam.

[47] M. Foucault, op. cit., p. 106.

III. 1. 5 - O Poder Local

a) Enquadramento teórico

A compreensão dos papéis e das práticas dos actores locais deve ser integrada na problemática mais vasta do poder local em Portugal.

A estrutura do poder político português foi sempre baseada em tradições municipalistas bastante fortes, muito mais do que em tradições regionais, sob a justificação histórica da nítida homogeneidade cultural do país. «Apesar das profundas assimetrias existentes no país - a assimetria litoral/interior seria uma das mais claras - a reduzida assimetria cultural sempre prevaleceu».[48] A tradição municipalista do sistema político português assentou sempre mais em mecanismos de reacção das populações a uma excessiva centralização do nosso sistema político e administrativo, defendendo dessa forma interesses vitais das suas comunidades locais.

Nesta medida, a análise do conceito de poder local significa fundamentalmente uma «...análise dos circuitos de influência, das capacidades de mobilização do grupos de interesses, dos inter-controlos existentes entre a administração e o seu meio envolvente».[49]

Assim, o poder local vive no dilema de responder às imensas solicitações das populações, até porque são os mais próximos representantes políticos,

---

[48] Eduardo Vítor Rodrigues, op. cit., P. 6.
[49] P. Grémion, *Le Pouvoir Périphérique: Bureaucrates et Notables dans le Système Politique Français*, p. 13.

mas, ao mesmo tempo, de não ter capacidade financeira - nem receitas próprias, nem transferências do poder central - para lhes dar a adequada resposta. Desta forma, importará analisar o poder local como sujeito específico, capaz de se autonomizar como poder activo e construir a sua própria coerência por intermédio da sua acção política específica. Nesta linha, Jean-Yves Nevers defende que o Estado distribui os seus recursos segundo dois modelos distintos: o modelo burocrático e o modelo político. No primeiro modelo, os recursos são distribuídos de acordo com regras fixas e previamente estabelecidas, não havendo espaços para arbitrariedades. Já no que respeita ao modelo político, estão em causa os processos reais de actuação e as descontinuidades das estratégias de negociação e de decisão ligadas às informalidade dos relacionamentos políticos.

Na esteira de Pierre Grémion, as principais características do sistema político-administrativo local ligam-se a três aspectos distintos: por um lado, as relações entre a organização administrativa e o meio são feitas através do «...estabelecimento de um certo número de redes estruturadas em torno de mediadores (*relais*) privilegiados indispensáveis à sua acção».[50] Estes mediadores apresentam-se como garantias da estabilidade e dos fins do sistema, de tal forma que os diferentes níveis da organização passam a estar dependentes dos mediadores na sua acção e nos seus objectivos; em segundo lugar, a negociação respeitante à aplicação da regra central caracteriza um dos vectores essenciais da autonomização do sistema de acção local;

[50] P. Grémion, op. cit., p. 162.

finalmente, «...a pressão do meio local, ao qual se encontra submetida mais ou menos toda a estrutura territorial do aparelho administrativo do Estado, exerce-se por intermédio de notáveis locais que constituem os mediadores privilegiados destas células administrativas».[51]

Assim, Pierre Grémion define quatro tipos de administração local que variam em função das simbioses e das redes de mediadores entre o Estado central e local: tipo rural restrito (caracterizado por uma simbiose forte e um grande peso dos mediadores ou notáveis locais), tipo pequenas cidades (dependente dos presidentes e do seu nível de formação), tipo cidades médias (caracterizado pelo maior peso da burocracia e das regras formais) e o tipo urbano (onde imperam os mecanismos económicos ligados a grupos de pressão).[52]

Apesar disso, importa igualmente ter em conta que se afirma no contexto político português uma concepção claramente partidarizante do poder local, o que se revela «...factor complementar de dificuldade à criação de uma identidade própria, à acção do aparelho político local, na medida em que se baseiam as candidaturas aos municípios exclusivamente nos partidos políticos, estes tendem a reflectir modelos políticos de carácter genérico e nacional».[53] No entanto, apesar da importância dos canais político-partidários no jogo político local, vários são os aspectos caracterizadores da

[51] P. Grémion, op. cit., p. 166.
[52] Cf. Pierre Grémion, "L'Administration Territoriale", in Michel Crozier, et. al., *Où va l'Administration Française?*, pp. 76-78.
[53] Isabel Guerra, "Poder Local, Reprodução ou Inovação", in *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 1, Lisboa, CIES, 1986, pp. 64-65.

especificidade do poder local, enquadrados pelas suas regras próprias e especificidades de enquadramento local; desta forma, torna-se imperioso analisar o poder local por referência ao distanciamento face ao poder central, com uma autonomia do seu território específico. Como refere António Rebordão Montalvo, «...a participação dos cidadãos na vida local desenvolveu-se em relação directa com o grau de autonomia das autarquias face ao Estado, quer essa autonomia se revelasse na forma de designação dos órgãos autárquicos, quer na sua maior ou menor capacidade administrativa».[54]

A estrutura do poder local tão pouco absorve todo o tipo de grupos ao nível a que se situa. Pelo contrário, o poder local deve concorrer para a libertação de espaços públicos de debate político ao nível da sociedade civil, através da prática de modelos de democracia menos próximos da representatividade e mais próximos da democracia participativa. É, em nosso entender, um dos maiores desafios que se colocam ao poder local: conseguir distanciar-se das práticas centralistas do poder estatal e não reproduzir os seus modelos de organização política e, em certa medida, de legitimação. O nível local parece funcionar como intermediário ou mediador entre as estruturas (referidas ao nível do Estado) e as práticas sociais (referidas ao nível da sociedade local).

Assim sendo, «...importará proceder à procura de forças alternativas (de contrapoderes) à regulação institucional do poder estatal centralizado e

[54] A. R. Montalvo, "O Poder Local e a Participação dos Cidadãos", in M. B. Coelho (coord.), *Portugal: o Sistema Político e Constitucional: 1974/1987*, p. 469.

tentacular de tipo keynesiano, que deverão visar um claro reforço da democracia local, pela criação de condições para a emergência de novos movimentos sociais, criando novos espaços de debate público político, de negociação e de compromisso, de decisão participada».[55]

Como refere Juan Mozzicafreddo, «relativamente aos mecanismos de negociação, vale a pena lembrar que 51% da Câmaras da amostra declaram terem formas institucionalizadas de consulta com as associações locais. Todavia, das análises efectuadas, chegou-se à conclusão de que a maior parte das formas de consulta são irregulares e informais e se processam, fundamentalmente, ao nível dos contactos individuais e das afinidades políticas».[56]

Situado numa linha de análise dos objectivos e apropriações do poder local, imprescindível para enquadrar as suas características, Michael Goldsmith classifica os governos locais em três modelos distintos, embora com eventuais níveis de interpenetração: por um lado, um modelo patrocinador, em que os eleitos capitalizam a sua eleição para poderem distribuir determinadas benesses aos seus apoiantes; por outro lado, um modelo de crescimento económico, caracterizado pela determinação do objectivo de promover o crescimento da riqueza dos habitantes locais como principal objectivo dos governos locais; finalmente, o modelo de Estado-Providência, caracterizado pelo exercício da actividade política norteado pela satisfação

[55] Eduardo Vítor Rodrigues, op. cit., p. 8.
[56] J. Mozzicafreddo, "Estratégias Políticas de Desenvolvimento Local", in Manuel da Silva Costa e José Pinheiro Neves (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, p. 88-89.

das necessidades a partir do espectro de bens públicos enquadrados na tipologia do Estado-Providência (educação, saúde, habitação, etc.).[57]

As autarquias têm tido um papel fundamental em aspectos urbanísticos, sociais, culturais e económicos, aspectos que acabam por ser os mais estruturantes das suas estratégias políticas de desenvolvimento local. Aliás, estes são igualmente os aspectos mais negligenciados por parte da administração central.

b) Enquadramento jurídico-político: o caso português

Os aspectos enunciados anteriormente são, aliás, mais ou menos integrantes do contexto de actuação das autarquias portuguesas. Recorrendo à evolução histórica do modelo português, desde o século V assistiu-se a uma organização paroquial do território, que culminou com o Concílio de Trento, no século XVI, definindo as Paróquias como locais de recenseamento, de assistência e até de administração de certos bens comuns, como o cemitério. Nesta época não havia outra estrutura inferior ao próprio município.

No século XVII, em contexto de afirmação das ideias iluministas, dá-se uma primeira cisão entre o Estado e a Igreja, na medida em que era defendida uma concentração vigorosa de todos os poderes, resultando numa primeira afronta entre os poderes civis e a Igreja. A revolução liberal de 1820 inicia o

[57] Cf. M. Goldsmith, "Local Autonomy: Theory and Practice", in Desmond King e Jon Pierre (org.), *Challenges to Local Government*, London, Sage, 1990.

processo de construção do Estado moderno, em que a burguesia surge como uma nova classe e em que o Estado passa a controlar a administração, passando, em 1830, as paróquias a serem integradas na administração. Daqui resultam as principais origens das actuais freguesias, estruturas civis correspondentes às paróquias, das quais resultam a sua própria construção etimológica: a freguesia é a "filius igleasiae", enquadrando aqueles que viviam numa determinada circunscrição paroquial. As freguesias, antes de serem autarquias, são órgãos judiciais de base, onde são eleitos os Juízes de Paz pelos chefes de família reunidos na Igreja.

Em 1832, Mouzinho da Silveira aplica um conjunto de três decretos respeitantes às três áreas fundamentais da administração pública (as áreas financeira, judicial e administrativa), referidas pelo primeiro Código Administrativo de Portugal, aprovado nesse mesmo ano e que coloca as freguesias como órgãos de poder local.

Em 1836, com Passos Manuel, é feita a grande reforma dos municípios, na qual são extintos mais de 400, restando 351 municípios, o que contribui para o aumento da distância entre a população e o órgão central de poder.

Em 1842, as freguesias deixam de ser autarquias, para o voltarem a ser em 1878 com a aprovação do terceiro Código Administrativo. A Lei 88 de 1913 confere-lhes a denominação de "Paróquias Civis".

O Estado absoluto liberal sempre apostou na retirada de autonomias de base mais local, num claro esforço de centralismo e de controlo de todas as áreas da vida social.

Durante o Estado Novo, as autarquias viveram enquadradas pelo Código Administrativo de 1936, sem grandes alterações ao longo do período. Segundo os seus preceitos, os órgãos municipais tinham um carácter não electivo, sendo tutelados pelo Estado e dele dependendo em termos financeiros, criando-se uma diluição dos órgãos da administração local na esfera de actuação do Estado. Apenas eram admitidas pelo Código Administrativo de 1936 as eleições para as Juntas de Freguesia através do voto "dos chefes de família". O Presidente e Vice-Presidente camarários eram nomeados pelo Governo, sendo os restantes elementos do executivo eleitos pelo Conselho Municipal (órgão abrangente, composto por representantes das Juntas de Freguesia, Misericórdias, Casas do Povo e Grémios). A nível distrital, o processo era idêntico para a composição do Conselho do distrito e da Junta distrital. Ao mesmo tempo, o Regedor de cada freguesia era nomeado pelo Presidente da Câmara, exercendo as funções de seu delegado.

Daqui se pode concluir da íntima imbricação, ao longo de todo o período, entre os vários níveis autárquicos e o governo central. Quer isto igualmente dizer que, apesar da ausência de uma base democrática legitimadora, muitos destes homens eram pessoas isentas e honestas, servindo a sua terra, embora sempre dependentes das vontades de concessão de verbas para a resolução

dos problemas. Muitos deles eram mesmo consultados pela PIDE para avaliar eventuais suspeitos, recusando-se "diplomaticamente" a colaborar. Aliás, conta um dos nossos entrevistados que, nesta época, um Presidente de Junta, sempre que solicitado pela PIDE para dar a sua opinião sobre determinado cidadão que se encontrava sob suspeita, respondia repetidamente com uma frase-tipo: "é bom chefe de família e cumpridor dos seus deveres". Este facto sistematicamente ocorrido levou a PIDE a prescindir das suas opiniões![58]

A escassez de recursos dos municípios e a falta de autonomia financeira eram elementos de acentuação das dependências face ao poder central. Não havendo quaisquer critérios de distribuição de subsídios, estes eram discricionariamente atribuídos pelo Governo. Mas o grau de dependência passava igualmente pelo exercício da tutela: uma grande parte das deliberações estava sujeita à aprovação do Governo, cujo poder se estendia à própria capacidade de dissolução dos órgãos.

Após o 25 de Abril de 1974, foi conferida autonomia ao poder local, embora só posteriormente, com o Decreto-lei 1/79, de 1 de Janeiro, fossem estabelecidos os princípios da colaboração financeira do Estado com os municípios. Ao mesmo tempo, é definido um exercício de tutela de mera legalidade: apenas competirá ao Estado verificar a conformidade das actuações com a lei geral do país. Embora tivesse sido um avanço significativo, esta mudança deixou ainda situações bastante delicadas por

[58] Episódio contado por um dos nossos entrevistados, na fase das entrevistas informais de carácter exploratório, relativamente a um dos Presidentes de Junta do município de Vila Nova de Gaia.

resolver. Desde logo, a Constituição de 1976 definiu a divisão do poder autárquico em três níveis: freguesia, município e região. Este último encontra-se ainda sem regulamentação legal que enquadre a sua existência. Paralelamente, a autonomia financeira significou mais um reforço das verbas e a autonomia quanto à sua aplicação, do que propriamente a transferência de competências e de formas próprias e autónomas de angariação de verbas. Desta forma, ainda asfixiadas pela dependência financeira, por um lado, e, por outro, pela existência de uma acentuada margem de flexibilidade na atribuição de comparticipações extraordinárias às autarquias - quase nada sujeitas a critérios de igualdade ou de avaliação, mas sobretudo às dinâmicas pessoais e político-partidárias -, as autarquias vivem no constante dilema da indefinição - e mesmo da deturpação - dos princípios da descentralização e da desconcentração.

Nos anos que se seguiram à Revolução de Abril de 1974, as autarquias, legitimamente eleitas, geriram um contexto de subdesenvolvimento, em que as infraestruturas básicas foram tidas como essenciais nas actividades dos executivos municipais. A actividade autárquica centrou-se num maior intervencionismo municipal nas questões infraestruturais e de re-organização sócio-urbanística, juntamente com uma política meramente assistencial. Estas actividades enquadram-se num contexto de forte supremacia político-partidária e ideológica, dadas as características do período pós-revolucionário. Paralelamente, o quadro legislativo do poder

autárquico e os seus recursos financeiros estavam em fase de revisão e de aparente fortalecimento.

Posteriormente, a crise do intervencionismo estatal alterou o papel e o protagonismo do poder local. Há um menor empenhamento partidário e uma acentuada tendência para o protagonismo das lideranças locais em prol do desenvolvimento local.

Mais recentemente, o poder local tem vindo a efectuar um movimento de modernização e de alargamento dos seus campos de acção, propiciados em grande medida pela introdução de fundos comunitários e pelo maior relacionamento com o tecido empresarial local. A preocupação passa para o campo do desenvolvimento. Além disso, o seu espaço de negociação passa a ser um espaço regional-local, onde se operam intersecções de elementos endógenos e exógenos, com formas e mecanismos de cooperação acentuados.

Assim, em nosso entendimento, a construção do poder local pós-25 de Abril e a legislação que o enquadrou, sobretudo a partir da aprovação da Lei das Finanças Locais, contribuíram decisivamente para uma alteração substancial do perfil dos membros das Câmaras Municipais e até das Juntas de Freguesia. Necessitando de uma actualização permanente, dedicando-se a tempo integral à actividade autárquica, obrigados a dispôr cada vez mais de um conjunto de características de liderança e de capacidade de gestão, os eleitos locais passam a constituir um conjunto de pessoas com grandes

responsabilidades e necessidade de constante actualização para o seu desempenho (desde logo, porque a legislação está muito dispersa), nomeadamente no que ao Presidente diz respeito.

Tudo isto conduziu à alteração das principais motivações para as iniciativas municipais. As imposições legais dos fundos comunitários e a obrigatoriedade dos Planos Directores Municipais, assim como as constantes reivindicações das populações, levam a que os autarcas assumam novos papéis e novas formas de agir na prossecução das suas tarefas, promovendo, inclusivamente, Associações de Desenvolvimento, que reflectem um novo conjunto de preocupações subjacentes ao desempenho dos eleitos locais.

No que respeita à estrutura financeira das freguesias, não houve qualquer alteração significativa. Relativamente aos municípios, a evolução foi diferente. A Lei 1/87, de 6 de Janeiro, consagra que o orçamento do município fixe as verbas a atribuir às freguesias. No entanto, o montante global da parcela atribuída não pode ser inferior a 10% das verbas provenientes do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) para as despesas correntes, excepção feita àqueles que têm apenas uma freguesia, em que pode ser menor. O orçamento dos municípios tem subjacentes os critérios da atribuição das parcelas às freguesias: 10% igualmente entregues por todas, 45% em função do número de habitantes e 45% em função da área da freguesia.

No que respeita às transferências da administração central para os municípios (repartição do FEF), os critérios são estabelecidos pela Lei 1/87, de 6 de Janeiro, com as alterações feitas pela Lei 2/92, de 9 de Março: 15% igualmente por todos os municípios; 40% em função do número de habitantes e da média diária de dormidas em hotéis e parques de campismo; 15% na razão da área; 10% na razão directa da rede viária municipal; 5% em função do número de freguesias existentes no respectivo município; 5% em função do grau de acessibilidade; 5% em função da população residente com menos de 15 anos; 5% na razão do Índice de Compensação Fiscal.

O montante do Fundo de Equilíbrio Financeiro transferido para os municípios resulta, por sua vez, da combinação de três critérios: 50% na razão directa da população residente; 30% na razão directa do número de freguesia e 20% na razão directa da área.

As receitas próprias do município, segundo a referida lei, provêm de: rendimento de bens próprio, produto da alienação de bens, produto de doações, legados e heranças, derramas, cobrança de taxas e tarifas municipais, empréstimos, multas e outras dadas por lei. Para além disso, o município pode ainda receber verbas de algumas taxas, arrecadando os respectivos réditos: contribuição autárquica, imposto sobre veículos, imposto para serviço de incêndios, imposto de mais-valias, taxa municipal de transportes e sisa.

Paralelamente, os fundos estruturais europeus reforçaram a capacidade de investimento das autarquias, nomeadamente das mais ricas. Os programas de apoio comunitário prevêm sempre uma comparticipação financeira do município, para a qual nem todos estão devidamente dotados. Este facto serve à reprodução de algumas desigualdades importantes - só os municípios mais ricos têm acesso a tais investimentos - aumentando igualmente, em nosso entender, a importância e o protagonismo políticos dos Presidentes de Câmara detentores de mais recursos para intervir e com mais poder para decidir.

III. 1. 6 - Relações entre o Poder Local e o Poder Central

A já referida tendência para o centralismo no sistema político português tem hoje claros exemplos ao nível fiscal, da despesa pública e da estrutura orçamental portuguesa. Tais deficiências nestas áreas têm servido para limitar fortemente a actuação dos executivos camarários, cuja acção passa cada vez mais a depender da sua capacidade de romper com a ineficácia da burocracia e do centralismo estatais, por intermédio das influências pessoais e político-partidárias - até porque não dispunham, até há algum tempo, de receitas próprias. Desta forma, até à Revolução dos Cravos, o «município

era uma instituição atrofiada e desprestigiada»[59], tendo o poder local sido consagrado apenas com a promulgação da Constituição de 1976, onde se define o seu estatuto jurídico e a sua autonomia administrativa e financeira. No entanto, esta era uma forma de auto-limitação do Estado, mais do que uma efectiva participação nos mecanismos do poder.

Apesar disso, se bem que a descentralização territorial estivesse estabelecida desde então, só em 1977 foi aprovado o enquadramento legal das atribuições e competências do poder local, enquanto que a autonomia financeira só foi enquadrada juridicamente em 1979, passando as autarquias a disporem de recursos financeiros próprios. Em 1984 e em 1986, o Regime das Finanças Locais foi reformulado, revelando-se, antes do mais, como «condição fundamental para a política de financiamento das acções dos municípios, sobretudo para a satisfação das necessidades das populações em obras de infraestruturas e aquipamentos sociais».[60]

As finanças locais têm vindo a tornar-se um claro objecto de dependência do poder local face ao Estado. Afigura-se-nos um dado irrefutável que não pode haver autonomia se não houver participação, e se essa participação não se enquadrar em mecanismos de decisão financeiramente viáveis. O Orçamento de Estado tem vindo a consagrar cerca de 5% dos seus valores ao poder local (valor muito inferior à maior parte dos países da União Europeia),

[59] Ana Veneza, "O Poder Local, 1976-1984: da Indefinição à (Des)Centralização Estatal", in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 18/19/20, 1986, p. 695.
[60] J. Mozzicafreddo *et. al.*, op. cit., p. 68.

centralizando os recursos, mas não conseguindo os mesmos graus de eficácia e de eficiência.[61]

Parece-nos, pois, claro que os princípios da descentralização e da autonomia - para os quais contribui decisivamente a existência de uma efectiva autonomia financeira - não têm sido claramente impulsionados pelos poderes decisórios. Assim, importará sempre ter presente, na análise dos níveis de autonomia ou de dependência da acção política municipal, o grau de autonomia/dependência dos orçamentos dos executivos municipais, na medida em que tais aspectos afectam a dinâmica e as áreas de intervenção municipal, bem como condicionam a sua maior ou menor capacidade de resposta às necessidades e às solicitações das populações.

Nesta medida, parece-nos pertinente afirmar a existência de uma pluralidade de formas de actuação política, configuradas em função das especificidades culturais de cada local, que caracterizam a cultura política dos seus actores mais destacados: as elites locais. A defesa desta hipótese resulta da consideração de uma perspectiva relacional, que analisa o sistema político local em paralelo a uma clara referência ao sistema social.

Hoje em dia, parece-nos que se assiste a uma transferência das competências gestionárias do poder central para o poder local, ficando o primeiro com maior espaço para reservar para si o aspecto político. Se bem que isto seja uma constatação objectiva, resultado da análise da legislação que tem sido

[61] Segundo alguns dos nossos entrevistados, um dos dados mais relevantes do poder local português é ser capaz de, com cerca de 5% do Orçamento de Estado, efectuar cerca de 20% do investimento público e de ser responsável por cerca de 18% do emprego público.

publicada ultimamente, estamos persuadidos que a intenção não se resume a esta divisão; assim, é nossa convicção que, ao reservar para si o aspecto político, o poder central mais não faz do que esvaziar o poder local dessa dimensão, assumindo o campo político, em compensação da gestão e competências técnicas. Esta reflexão é sustentada teoricamente na tendência histórica para a perpetuação do poder (por parte daqueles que o detêm) e pela própria tendência para a concentração do poder (mais não sendo do que uma estratégia inspirada no neo-liberalismo reinante), tendência de aglutinação de aspectos de um campo específico - o campo político - libertando-se consequentemente da actividade económica, através do cerceamento da capacidade de debate político ao nível local e, como tal, da possibilidade de edificação de contrapoderes paralelos ao poder central.[62]

Assim, as relações entre o poder local e o poder central ultrapassam claramente o quadro jurídico-formal em que se inscrevem, acabando por se enquadrar num sistema de práticas informais baseadas em contactos e relações de ordem pessoal e política, no qual o autarca assume um fundamental papel de mediação. Num contexto de escassez de recursos financeiros transferidos formalmente pelo poder central, acentua-se um modo individualizado de acção política, ancorado na capacidade de fazer vincar posições num contexto de tendencial informalidade das redes de contactos, como forma de negociar e de conseguir um conjunto de recursos

[62] A. de Tocqueville, *A Democracia na América*, Lisboa, Estúdios Cor, 1972; Max Weber, *O político e o cientista*, Lisboa, Ed. Presença, 1973; Ralph Miliband, *O Estado na sociedade capitalista*, Lisboa, Ed. Presença, 1977; Louis Althusser, *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*, Lisboa, Ed. Presença, 1974; J. P. Cot e J. P. Mounier, *Para uma sociologia política*, Lisboa, Bertrand, 1976.

para a autarquia, quer pelos seus conhecimentos e contactos pessoais, quer pelas redes políticas e partidárias em que se movimenta e que geram lealdades e formas de pressão no exercício do poder político local.

Desta forma, parece-nos relevante referir a actividade política local ao espaço próprio e específico - o espaço local - no qual são estruturadas as relações sociais e os processos característicos de um espaço igualmente próprio e específico.

III. 1. 7 - A Desconcentração, a Descentralização e a Regionalização

A organização espacial do território português (um dos mais antigos da Europa em termos de definição fronteiriça) não foi nunca baseada em divisões regionais (no sentido do regionalismo francês ou mesmo espanhol), mas antes numa teia de municípios com relação directa com o poder central, até porque as reduzidas dimensões do território e a sua relativa homogeneidade cultural não favoreciam outro tipo de organização. Apesar das profundas assimetrias existentes no país - a assimetria litoral/interior seria uma das mais claras - a reduzida assimetria cultural sempre prevaleceu.

Aliás, já em Junho de 1917, António Sérgio defendia o regionalismo português e escrevia, num artigo publicado na revista Águia, que «a base

deste regionalismo não são diferenças de tradições (se bem que as não desprezemos, como auxiliares), mas dissemelhanças que promanam de condições económicas diversas. Criem-se, em suma, as elites locais, capazes de dirigir com espírito largo os negócios concretos da região, de civilizar o povo com quem estão em contacto e de inspirar as decisões do governo central».[63]

É tendencialmente mais claro que se assiste a um processo de concentração do poder no aparelho estatal. Este aspecto, relativo à distribuição do poder entre o poder central, o poder local e a sociedade civil (instância na qual incluímos as associações), é um dos pontos críticos de negociação na democracia actual, que exige uma re-equação do próprio sistema político, hoje mais complexo e mais burocratizado (no sentido weberiano). Aliás, «se tal não se conseguir, a distribuição do poder no interior da sociedade global tenderá a constituir-se no principal foco de conflitualidade».[64]

Hoje em dia, é muito menos evidente uma tendência para uma clara opção de descentralização do que para laivos de desconcentração. Esta última, mais ligada à execução (administrativa ou não) do que à efectiva tomada de decisões, é uma prática tendente a iludir um claro centralismo do aparelho estatal que, a momentos, distribui algumas competências (ou alivia-se de algumas tarefas) sem fazer uma clara transferência de verbas (a

[63] António Sérgio, *Textos Políticos*, Lisboa, Alfa, 1990, p. 49.
[64] A. Teixeira Fernandes, "Sistema Político e Sociedade Global em Portugal. Conexões e Conflitos", in Separata *Arquipélago*, Revista da Universidade dos Açores, Série de Ciências Sociais, n.º 5, 1990.

descentralização só será efectiva se se fizer acompanhar dos respectivos instrumentos - legais e financeiros - para a sua prossecução).

Aliás, tal ideia é corroborada por uma análise atenta da evolução da legislação autárquica no que respeita às competências e às finanças locais.

A Lei das Finanças Locais, desde a Revolução de 25 de Abril, viveu três fases distintas: a lei 1/79 veio consagrar finalmente (e depois de todas as manifestações de intenções quanto às autarquias) a autonomia financeira do poder local. Em 1984, a Lei 98 desse ano, estabelece o princípio segundo o qual as autarquias podem criar as suas próprias receitas, visando assim diminuir a dependência face aos réditos estatais. É, aliás, nesta fase que surge a lei da delimitação de investimentos. Finalmente, a Lei 1/87 traz um dado novo: o financiamento das autarquias segundo uma percentagem estabelecida do Orçamento Geral do Estado. No entanto, esse financiamento foi iludido pela artimanha estatal de sub-avaliação das receitas do Imposto sobre o Valor Acrescentado, o que acabou por diminuir as verbas para as autarquias, aumentando a dependência face aos contratos-programa estatais (cuja celebração pode não ser generalizada ou totalmente criteriosa) e ao poder central.

Nos dois últimos anos, a relação dos quantitativos monetários investidos ao nível local pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro - que é, na prática, a receita das transferências que o poder central efectua para o poder local - e directamente pelo O.G.E. é de 5% para 95%. Ou seja, dos dinheiros

existentes para investimentos ao nível local, 95% são aplicados directamente pelo poder central, sem nenhuma participação das autarquias e apenas 5% são dados ao poder local para os investimentos por administração directa e/ou por empreitada. Estas disparidades dos números mostram bem o grau de centralismo do país e o diminuto papel que cabe ao poder local.

Esta análise das finanças locais demonstra que elas podem ser claramente um objecto de dependência (dependência política, sublinhe-se) do poder local face ao Estado. Anulando a capacidade e a possibilidade de intervenção do poder local, o poder central, por um lado, ganha protagonismo e maiores zonas de visibilidade e, por outro, subtrai a força de reivindicação e de debate político do poder local. Ora este é um processo exactamente oposto à descentralização. Aliás, «a descentralização política, na medida em que exige a criação de diversos centros de decisão, implica necessariamente uma partilha de autoridade política».[65]

A uma tradição excessivamente centralista, como a tradição da realidade política portuguesa, a regionalização poderia implicar, aparentemente, um processo de descentralização e de criação de formas desconcentradas de exercício do poder a um nível mais local e próximo dos cidadãos. Desta forma, parecerá óbvio que resultará um claro robustecimento da democracia e das formas de participação dos cidadãos na vida das suas comunidades. Este enquadramento passa por um reforço teórico das vertentes de cidadania enquanto capazes de constituir um importante vector de inserção social

[65] A. Teixeira Fernandes, *Os Fenómenos Políticos*, p. 318.

política - na perspectiva teórica de que existe um campo fundamental de exclusão social que não se reduz à exclusão económica, mas mais relacionada com as formas de marginalização face às instâncias de debate político e de decisão - e de reforço da implicação do indivíduo nas decisões que lhe possam dizer respeito.

As questões da cidadania universal é moderna e resulta do pressuposto de que os indivíduos nascem todos iguais e livres, sem submissões ou dependências. Desta forma, o governo só pode ser entendido mediante um processo de aceitação e de consentimento.

No caso português e ensaiando argumentações de carácter mais teórico-conceptuais do que políticas, colocam-se duas questões fundamentais, que são igualmente duas áreas fundamentais da própria estrutura democrática e da sua conceptualização quanto às formas de organização e de (re)produção. Em primeiro lugar, importará saber se a regionalização poderá equivaler necessariamente à descentralização, ou seja, importará perceber à custa de quem este processo poderá sobreviver. Se tal se fizer à custa do enfraquecimento do poder central e da devolução de poderes aos níveis mais locais de participação política, estaremos perante um efectivo processo de descentralização. Se, ao invés, este processo resultar na criação de grupos intermédios de debate e de decisão política que reduza margens de intervenção do poder local e o enfraqueça, estaremos perante mais um processo de desconcentração sem efeitos ao nível da descentralização política. Em segundo lugar, importa perceber qual o tipo de organização que

o poder local encerrará: ou será formalmente distinto do poder central, ou reproduzirá as suas estruturas e, como tal, a sua propensão para a centralização de vários aspectos da vida social. Nesta última hipótese, ele tenderá a reproduzir igualmente os níveis de burocratização que são deveras característicos dos modelos centralistas de exercício do poder político. A burocracia resultará, desta forma, como mais uma forma de defesa do próprio sistema, estendendo os seus tentáculos até áreas menos centralizadas de poder. Pelo contrário, sendo capaz de superar esta "tentação burocrática" concorrerá para o aprofundamento das formas e dos mecanismos de vivência democrática descentralizada.

A regionalização deve ser encarada numa dupla vertente: enquanto "fim" serve ao reforço e aprofundamento constante do sistema democrático; enquanto "meio" permite enquadrar a regionalização nos modernos factores de desenvolvimento. Somente se o processo de planeamento virtualizar as dialécticas entre o nível local, regional e nacional é que a regionalização se assumirá como um factor de reforço e de revitalização dos poderes locais e da sociedade civil, esgotando assim as capacidades de centralização. Assim, a importância da regionalização enquanto factor de desenvolvimento exige, desde logo, a clara afirmação do princípio da autonomia regional, a desenvolver por uma prática institucional que concretize todas as virtualidades do relacionamento entre os três níveis de organização que a autonomia pressupõe e por um entendimento do processo de planeamento como resultante de uma dialéctica complexa estabelecida entre um processo

ascendente e um processo descendente. Aqui se mostra que a participação das populações é um aspecto fundamental para o sucesso do processo.

A regionalização é, pois, neste entendimento, mais do que uma questão técnica de delimitação sócio-geográfica; é, antes, uma verdadeira e essencial questão política, que envolve mecanismos de negociação e de disputa de poder, ao nível da descentralização e da desconcentração. Na medida em que o poder das regiões deduz zonas de decisão e de influência ao poder central, a regionalização, enquanto opção política primordialmente tomada por esse mesmo poder central, torna-se uma decisão de manutenção ou cedência de poder e de zonas de influência, vertentes que o poder central não estará muito preparado para prescindir.

III. 1. 8 - O Fenómeno Urbano e a Péri-Urbanização

O processo de industrialização - ainda que incipiente no caso português - e de urbanização - igualmente tardio em Portugal - marcam decisivamente a estrutura, as características e os principais problemas sociais das sociedades ocidentais contemporâneas, juntamente com o mais recente processo de terciarização.

Esta centralidade na análise dos fenómenos é convenientemente esboçada por um dos principais representantes da Escola de Chicago, Robert Park, sublinhando que «o problema social é fundamentalmente um problema urbano: trata-se de chegar, na liberdade intrínseca, à cidade, a uma ordem social e a um controlo social equivalentes ao que se desenvolveu naturalmente na família, no clã e na tribo. (...) Como foi na cidade que nasceu o problema político, isto é, o problema do controlo social, é também na cidade que é preciso estudá-lo».[66]

Em todas as sociedades industriais modernas existe um elevado grau de urbanização, caraterizado já por aglomerados urbanos compostos por várias cidades contíguas - as conurbações - ou, mais recentemente, os conjuntos de cidades em interdependência social e económica muito forte, denominados megalópoles.

Este crescimento urbano aconteceu mais tarde em Portugal, até devido à ideologia do regime do Estado Novo, claramente avesso ao desenvolvimento urbano e mais voltado para as virtualidades do mundo agrícola. No entanto, apesar de ser hoje em dia um fenómeno claro - a urbanização e, mais recentemente, o surgimento de conjunto de zonas urbanas, institucionalmente denominadas de Áreas Metropolitanas - pode bem dizer-se que Portugal apresenta uma configuração de centralidade urbana e de centralização do crescimento urbano em dois pólos específicos - as Áreas

[66] Robert Park, "La ville comme laboratoire social", in Y. Grafmeyer e I. Joseph (eds.), *L'École de Chicago*, Paris, Aubier, 1990, cit. in Ferreira, J. M. Carvalho, et. al., *Sociologia*, Lisboa, McGraw Hill, 1995, p. 437.

Metropolitanas de Lisboa e do Porto - para onde afluem constantemente importantes massas humanas, imigrantes ou migrantes, e que têm vindo a complexificar as estruturas e os problemas inerentes ao fenómeno.

Uma das características decisivas deste processo é o surgimento de subúrbios que, como a sua origem etimológica indica - *sub urbe* - compreende as áreas adjacentes a grandes cidades e com problemas e situações de exclusão social muito fortes, com uma qualidade de vida e condições sociais e económicas muitas vezes débeis. Paralelamente a esta situação, crescem as zonas contíguas das grandes cidades, muitas vezes vivendo em clara dependência económica e social, situando-se nas periferias urbanas e onde se concentram tendencialmente enormes aglomerados habitacionais e até, mais recentemente, onde se concentram algumas actividades económicas exportadas da sua origem - o centro da cidade.

O caso português é claramente evidenciador desta tendência: entre os Censos de 1981 e de 1991 verificou-se um movimento mais ou menos claro e curioso de perda acentuada de população por parte dos grandes centros urbanos de Lisboa e do Porto, esboçando fenómenos de desertificação dos centros urbanos (explicados pela invasão do mundo terciário, que inflacionou o preço dos solos e acentuou a especulação imobiliária), paralelamente ao crescimento de todas as periferias urbanas desses mesmos centros.

A "construção" destes espaços metropolitanos tem vindo a contribuir para a formação de "Estados" com uma crescente importância e afirmação política e com capacidade de imporem e de condicionarem decisões, assumindo claramente o papel de "líderes regionais" com visibilidade política nacional, logo, com poder de reivindicação e de condicionamento de políticas junto do poder central a partir de um contacto sempre muito directo com o Presidente. Mesmo nos grandes centros urbanos, esse contacto, sendo mais difícil, é possível pela mediação de assessores ou de actores políticos com capacidade de aí chegarem.

Paralelamente, a própria mediatização dos factos políticos nos grandes centros urbanos concorre para uma pessoalização da vida política local. Assim, «mesmo nos grandes centros urbanos, inclusivamente nos casos concretos de Lisboa e do Porto, após as eleições de 1989 e, sobretudo com a função desempenhada pelas televisões privadas na campanha eleitoral autárquica de 1993, a personalização da figura do Presidente da Câmara ganhou um relevo e uma dimensão que, até 1989, não tivera».[67]

A este aumento do número absoluto do "contingente" de pessoas a residirem nestas áreas, parece corresponder um aumento correlativo da força de "intervenção" dos representantes políticos dessas massas humanas junto dos poderes políticos centrais. Este facto, proporcionando o surgimento de autarcas locais de implantação e visibilidade nacionais, contribui igualmente para o desencadeamento de processos de desigualdades entre os autarcas

[67] César Oliveira (org.), *História dos municípios e do poder local*, Lisboa, Círc. de Leitores, p. 384.

"grandes" e os autarcas "pequenos"; esta distinção corresponderá objectivamente à capacidade de realizar obra, de acumular responsabilidades, mas igualmente de lutar num campo de jogo, em condições de paridade, pelo melhor resultado, no confronto diário com os agentes do poder central, eventual "primeira linha" da força política, mas agora com "adversários" de interesses ancorados na força dos adeptos ou simpatizantes que os sustentam politicamente (eleitoralmente).

Nesta medida, «...deve-se notar que a expressão "local" remete sempre para um espaço, físico ou comunicacional, mas de amplitude variável, dado que se recorta sempre em função das suas relações com um outro referente, geral ou central. Nos textos das ciências sociais, "centro" e "periferia" são expressões que se vulgarizaram para designar, não tanto espaços geográficos circunscritos, quanto, por um lado, a "zona central", onde se definem os símbolos, valores e crenças "que governam a sociedade", e, por outro, as grandes massas da população que se encontram mais ou menos distanciadas desse centro».[68]

[68] César Oliveira (org.),op. cit. p. 25.

III. 1. 9 - A Atomização Social e o Individualismo

Uma das características mais importantes resultantes deste processo de urbanização crescente foi o aumento de fenómenos de individualismo e de atomização social, gerando formas de vida menos colectivas e onde o grau de localismo das populações parece ser menor. Aliás, neste sentido, importará perceber as condições de crise e de alheamento das pessoas face às outrora florescentes associações locais. A explicação não passará totalmente por aqui, mas este será seguramente um vector fundamental a ter em conta.[69]

Este individualismo parece caracterizar-se por uma centralidade das exigências e dos problemas pessoais em contraposição aos problemas colectivos, que são função do êxito e da realização pessoais. As "lealdades locais" são substituídas, pelo menos parcialmente, pelos valores de realização pessoal e familiar, até porque existe um nível de desenraízamento muito forte face às comunidades locais.

Como refere Chantal Mouffe, «em vez da apregoada "nova ordem mundial", da vitória dos valores universais e da generalização de identidades "pós-convencionais", assistimos a uma explosão de particularismos e a um crescente desafio ao universalismo ocidental».[70]

---

[69] Cf. Eduardo Vítor Rodrigues, op. cit., Porto, FLUP, 1996.
[70] Chantal Mouffe, *O regresso do político*, Lisboa, Gradiva, p.11.

Assim sendo, parece igualmente caraterizar-se por uma dificuldade de reivindicação por questões gerais, antes fazendo - ou continuando a fazer - uma resolução dos problemas por um contacto directo ou pessoal com os agentes políticos.

Estruturando ou reestruturando as relações sociais, parecem proporcionarem-se as condições para a estruturação ou reestruturação das configurações das relações políticas e do seu papel na vida das pessoas.

III. 2 - Sumária problematização e construção teóricas sobre o objecto de estudo

A problematização em análise no presente estudo enquadra um tema pouco analisado nos estudos teórico-empíricos realizados ao nível da Sociologia Política. Desta forma, é um tema com contornos teóricos por vezes imprecisos e que, face aos quais, importará efectuar uma re-elaboração constante e contínua e uma construção conceptual duplamente ensaiada e até, em muitos aspectos, inovadora.

A análise do poder local parece revelar a existência de algumas importantes continuidades e descontinuidades face às quais a análise sociológica tem um papel fundamental de clarificação e de objectivação de aspectos menos

apercebidos. Importa, então, ultrapassar a mera descrição dos fenómenos e das próprias instituições para encontrar, subjacentes aos fenómenos e às instituições, as lógicas e as dinâmicas mais internas que as orientam.

Aplicando, por extensão, o conceito de "lugares centrais" de Christaller, referido à teoria económica, interessar-nos-à perceber os mecanismos mais subjacentes de acesso aos lugares centrais do poder e de exercício do poder utilizando os recursos e as virtualidades desse mesmo acesso aos "lugares centrais", a partir das periferias políticas, percebendo a interpretando aquilo que Pierre Grémion denomina de «dinâmicas das periferias».[71] Estas dinâmicas de acesso e de exercício ou de relacionamentos no poder seguem duas tendências distintas e paralelas: uma tendência de concentração do poder, a que correspondem multiplicações de importância dos relacionamentos informais no exercício do poder, ou uma tendência de localização, que dilui a incidência das directivas do centro sobre a periferia, reforçando a ancoragem territorial do Presidente, bem como um modelo de gestão baseado na pessoalização do exercício do poder.

É, com efeito, a análise da dialéctica global/local, ou, se preferirmos, a análise dos mecanismos de centralização ou de reforço de identidades locais, sendo que uma e outra não são exclusivas, antes vivem um estado constante e permanente de tensões e de negociações recíprocas.

[71] Pierre Grémion, *Le Pouvoir Périphérique*, Paris, Seuil, 1976.

QUADRO 4 - SISTEMA POLÍTICO LOCAL

Funcionamento do Sistema Político Local	↔	- Estrutura do Estado
	↔	- Papel do Estado na Democracia portuguesa
	↔	- Caracterização das élites locais
	↔	- Estrutura do sistema político local
	↔	- Modelos de gestão autárquica
	↔	- Mecanismos da acção do sistema político local
	↔	- Formas de legitimação do poder político local
	↔	- Relacionamento do poder autárquico com a sociedade local e com o poder central
	↔	- Mediações e mecanismos que tornam possível o exercício do poder
	↔	- Estrutura organizacional dos órgãos autárquicos

Assim, face ao que vimos dizendo na esquematização teórica que nos propomos construir, importará perceber os modelos e os mecanismos de actuação do poder central face aos agentes do poder local, assim como será de fundamental importância perceber os modos de actuação dos actores sociais do poder político local face ao Estado e face às próprias sociedades locais. Partimos claramente das premissas já esboçadas em capítulos anteriores[72] segundo as quais o Estado não actua unica e exclusivamente segundo parâmetros e meios oficiais ou formais, mas que se encontra sujeito a constantes processos de tensão e de negociação, ainda que sem aparente coacção, baseando o seu funcionamento em múltiplos sistemas de organização e de estruturação, sistemas esses que se escondem por detrás das ilusórias aparências das fachadas do formalismo das negociações e dos

[72] Cf. Cap. III.1.1; Cap. III.1.3 e Cap. III.1.6.

relacionamentos do poder e das diversas instâncias das formas do poder político local e central.

Não existe uma forma tipificada de actuação política em Portugal: este é o aspecto central dos desenvolvimentos teóricos e empíricos da presente investigação. Por detrás de aparentes formas únicas e formalizadas de exercício do poder político em Portugal, encobrem-se fundamentais juízos de táctica e de estratégia da influência (discreta) política. O exercício do poder ultrapassa de longe os quadros e mecanismos formais, jurídicos e financeiros que lhes configuram os procedimentos mais institucionalizados.

As deficientes transferências do Fundo de Equilíbrio Financeiro para as autarquias locais, reconhecidas por todos os agentes políticos[73], gera bloqueios estruturais importantes e debilidades acrescidas a um "poder menor" e sem capacidades de gerar dinâmicas próprias subsidiárias dessas dificuldades. Assim, surgem formas paralelas de actuação à margem do campo político formal, correspondendo a aptências e a disposições das elites locais, com vista à negociação de esquemas paralelos de manutenção e reforço de poder.

[73] Sem pretender efectuar extrapolações, importará sublinhar que, das entrevistas efectuadas a agentes do poder local e do poder central, dos mais variados partidos e sensibilidades políticas e com cargos diversos (executivos ou não) nos mais variados órgãos, todos foram unânimes no reconhecimento das debilidades financeiros do poder local português, vítima segundo alguns das tendências concentracionárias do poder, segundo outros vítimas das fraquezas económicas do Estado português. Apesar disso, todos foram igualmente concordantes nas importantes realizações do poder local, não se cansando de referir a velha máxima segundo a qual "um escudo gasto pelo poder local representa, pelo menos, cinco escudos que o poder central gastaria na prossecução das mesmas tarefas".

Geram-se, então, mecanismos simbólicos e mais ou menos subtis de relacionamentos e de gestão de controlos institucionais, com o objectivo de proceder a ajustamentos e a adaptações dos esquemas formais vigentes.

Assim, encontramos duas realidades com visibilidades distintas: uma realidade mais discursiva e oficial, que corresponde aos mecanismos formais e institucionais do poder; no entanto, paralelamente, existirá uma outra realidade muito mais oculta e subtil, corporizada nas múltiplas redes de relações que, pela via informal e pela "influência discreta", procedem a negociações, ajustes e adaptações dos mecanismos de decisão política. É a existência de um "Estado paralelo" que se estrutura pela acentuação da importância de esquemas informais e de modelos de influência no exercício do poder e nos relacionamentos entre as diferentes instâncias do poder.

À escassez de meios que o Estado-Providência não consegue fornecer, até porque tem, no caso português, uma existência muito embrionária e pouco consistente, desenvolve-se em paralelo uma Sociedade-Providência[74], baseada em redes de contactos e de influências capazes de contornar a falta de meios e as dificuldades subjacentes.

O poder local, assumindo-se como uma forma distinta de organização da actividade política, resulta numa diluição de características, ora de Estado - na medida em que procede a intervenções de ordenação do tecido social mais restrito - ora de Local - abrindo espaços e mecanismos de co-ordenação e de participação.

[74] Cf. Boaventura de S. Santos, op. cit.

Enquanto Estado, o poder local enquadra um conjunto vasto de redes de relações formais, mas igualmente de redes de relações com um fundamental cunho de informalidade, onde se jogam os recursos e as estratégias com vista à obtenção de maiores zonas de controlo no campo de actuação. Aqui, o capital de influência tem um papel decisivo como instrumento e como fim da acção política[75], desvanecendo as hierarquias rígidas e os formalismos institucionais.

Obviamente, não será de esquecer que, subjacente a esta pessoalização da acção política podem estar objectivos e estratégias de legitimação pessoal e até de ascensão política. Apesar disso, o grau de dependência dos actores periféricos é acentuado, até como estratégia de defesa de posições por parte do poder central, o que relativiza o eventual carácter de determinismo do raciocínio anterior.

Aliás, é nossa convicção que a partilha de poder e de trabalho entre o poder central e o poder local tem vindo a favorecer claramente o primeiro, que fica com um reforço de "poder" - nomeadamente o poder de debate e de discussão dos grandes temas - enquanto que o segundo fica apenas por um reforço do "trabalho".[76] Entendemos, na linha de António Teixeira Fernandes, que o poder central, ao libertar-se das tarefas mais rotineiras, vai ganhar espaço para concentrar o debate político, até então de fundamental

[75] Cf. J. Durão Barroso, "Acção Política", in *Polis*, vol. I, Lisboa, Verbo.
[76] Cf. António Teixeira Fernandes, *Os Fenómenos Políticos*, Porto, Ed. Afrontamento, 1988; e, do mesmo autor, "Poder Local e Democracia", in *Sociologia*, n.º 2, Porto, FLUP, 1992; e ainda do mesmo autor, "Descentralização e Teoria do Estado", in *Revista de Filosofia*, n.º 5/6, Porto, FLUP, 1988/1989.

importância ao nível local, libertando-se das tarefas "menores" ou de gestão mais rotineira.[77]

No entanto, alguns aspectos parecem contribuir para o reforço do vector político na administração local, alargando assim o peso da negociação política nas relações entre o poder local e o poder central. Desde logo, a acumulação dos mandatos dos eleitos locais[78] contribui decisivamente para o reforço da pessoalização do poder político e, logo, para o aumento da capacidade de influência e de reivindicação desses mesmos eleitos locais. Paralelamente, tem vindo a assistir-se a um alargamento do poder de intervenção dos autarcas "centrais", ou seja, dos autarcas das grandes cidades e Câmaras municipais, cuja proximidade com o poder central vem sendo reforçada, contribuíndo desta forma para o reforço do peso político destes eleitos nos processo de negociação formais, assim como contribuíndo para o alargamento de canais informais de reivindicação e de influência (discreta) nos processos de decisão política. Finalmente, surgem novos movimentos sociais muito mais politizados do que o associativismo local tradicional e com uma capacidade de reivindicação - que é o mesmo que dizer que trazem um acréscimo de poder de negociação aos autarcas junto do poder central, servindo de "task-force" - capazes de condicionar e de provocar "ruído" nos canais normais de acesso aos mecanismos aparentemente "límpidos" de decisão política.

[77] Cf. Nota anterior; Cf. ainda, António Teixeira Fernandes, "Sistema político e sociedade global em Portugal: conexões e conflitos", Separata *Arquipélago*, n.º 5, Açores, 1990.
[78] Cf. Lei 7/93, de 11 de Março, relativa à acumulação dos cargos políticos.

Nesta medida, a problemática do acesso dos actores políticos locais aos centros de decisão política parece configurar-se como sendo de fundamental importância na percepção da efectiva possibilidade de intervenção, ajuste e adaptação no sistema por parte desses mesmos actores políticos locais. Reforçando a sua capacidade de inserção nos meios produtores de decisões políticas, o eleito local aumenta igualmente a sua capacidade de conformação das políticas e das decisões políticas.

Este processo de intervenção ou de ingerência nos mecanismos de decisão e de produção de decisões efectuam-se, quer por vias directas - as relações pessoais e desenvolvidas face-a-face - quer pelas variadas vias indirectas ou informais. Destes contactos resultam situações de informalidade, de subterraneidade e de "influência discreta" na comunicação da esfera central e da esfera local.

Estes aspectos passam decisivamente pela percepção da total autonomia ou da total dependência do poder local - e, consequentemente, dos actores políticos locais - face ao poder central - e, consequentemente, face aos actores políticos centrais. Se a questão se pode colocar desta forma em termos conceptuais, já tal não será viável na análise das práticas concretas de actuação.

Os partidos políticos assumem-se, nesta linha de raciocínio, como canais privilegiados de propiciação de contactos directos ou de favorecimento de contactos indirectos, possibilitando formas alternativas de auscultação de

necessidades e de reivindicações. Este papel assumido e desempenhado pelas estruturas partidárias resultam numa acentuada pessoalização do exercício do poder, além da correspondente partidarização da vida política. Aliás, cremos que os partidos desempenham um papel de charneira em todo este processo de informalidade de relacionamentos, contribuíndo decisivamente para o adensamento das redes de relações e de interpenetrações das diversas esferas do poder.

A partidarização da vida política resulta, desta forma, numa criação de albergues e de canais privilegiados de acção política e, sobretudo, de influência (discreta) nos direccionamentos dos contornos da acção política.

Se a pessoalização do exercício do poder é um mecanismo decisivo de acesso ao Estado, os partidos possibilitam esse acesso de igual forma rápido e directo, servindo de veículo de interligação do poder central com o poder local. Aliás, o "caciquismo" ou a influência dos notáveis centrar-se-à em primeira instância no seu próprio exercício no interior dos canais partidários. Esta modalidade reveste aspectos novos, mas de fundamental importância, na compreensão das formas de actuação política e igualmente na compreensão dos papéis desempenhados pelos partidos políticos neste âmbito de actividades, na medida em que reveste a acentuação da importância do carácter não-oficial dos relacionamentos entre os actores políticos.

A partidarização da vida política contribui para a emergência de novos papéis dos partidos, aumentando a importância do poder relacional e de "influência discreta", quer na obtenção de medidas estruturais e de desenvolvimento, quer na simples obtenção de financiamentos complementares para o exercício da vida política.[79] Mais: a partidarização parece contribuir para a re-emergência dos notáveis (daqueles que maiores influências conseguem produzir), num contexto diverso - o partido - mas com funções em tudo idênticas às anteriores, contribuíndo desta forma para a alteração dos contornos e das configurações do sistema político, das suas modalidades e das suas formas de enquadramento.

III. 3 - Definição dos conceitos teóricos

O poder é definido, segundo Max Weber, como a capacidade de realizar a vontade de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, mesmo contra eventuais resistências, num campo e num mercado de recursos sociais.[80] Os indivíduos dispõem de um conjunto de recursos em quantidades distintas e que servem

[79] Aliás, seria curioso fazer um trabalho paralelo a esta investigação, no sentido de analisar e perceber as formas e modalidades que revestiram as assinaturas de centenas de contratos-programa (em todas as áreas) entre o poder central e as autarquias, cuja decisão parece ter subjacente um acentuado grau de discricionaridade. Sem pretender avançar com caminhos de investigação, haveria seguramente um vasto campo de análise, começando pelas justificações dadas pelos actores contemplados e pelas argumentações dos preteridos...

[80] Max Weber, *Économie et Societé*, Paris, Plon, 1971.

à dominação ou à imposição de autoridade, características do poder. Assim sendo, o poder assenta, em última análise, na força, na compulsão física ou mental. A lei resulta, em última instância, na capacidade de dominação através do estabelecimento de vontades e de forças, decidido por aqueles que detêm maiores recursos sociais. O Estado apresenta-se, assim, como o monopólio legítimo da força e a Nação é a capacidade de ter um Estado próprio.

Esta definição de poder pode caracterizar-se como sendo uma definição muito lata e abrangente. O conceito de dominação é bastante mais específico, caracterizado pela subordinação ou obediência à autoridade de outrem, legitimada pela lei geral, pelo carisma ou pela tradição. A análise das formas e dos mecanismos do poder deverá então fundamentar-se na análise da relação autoridade/subordinação e dos meios de obtenção dessa capacidade de imposição ou de condicionamento da acção humana.

Seguindo mais de perto uma análise do poder feita segundo a teoria da estruturação, Anthony Giddens entende o poder como sendo menos opressivo e até menos conflitual.[81] Para Anthony Giddens o poder resume-se à «...capacidade de produzir resultados».[82] O poder é um meio de libertação e de emancipação, embora fosse inútil ignorar a sua capacidade de produzir constrangimentos e dominação opressiva.

[81] Anthony Giddens, *La Constitution de la Societé*, Paris, P.U.F., 1987.
[82] Idem, p. 318.

Assim, Anthony Giddens define o poder num contexto de reprodução das estruturas de dominação. Os recursos constitutivos dessas mesmas estruturas de dominação (recursos de autoridade e recursos "materiais"[83]) marcam presença num determinado sistema social, em dado tempo e espaço. A capacidade de exercício do poder depende fundamentalmente da combinação dos recursos materiais (domínio dos meios de produção/reprodução material e das próprias fontes de poder material) e dos recursos de autoridade (resultantes da organização e das relações entre os seres humanos).[84]

Neste mercado de forças e de jogo de recursos específicos com vista à obtenção de poder, estão subjacentes aspectos simbólicos e de capacidade de influência e reconhecimento, que interferem na própria estrutura formal da hierarquização do poder, ora reforçando-a, ora desvirtuando-a.

O poder apresenta-se como sendo inerente a todas as sociedades humanas, mesmo às mais rudimentares. Enquanto fenómeno de interacção, o poder é sempre uma relação, conflitual ou consensual, mas sempre uma relação, com todas as suas características de reciprocidade e de interdependência.

Michel Crozier[85], nesta linha, defende que existe um conjunto vasto de constrangimentos que influenciam directamente todas as relações de poder, consideradas já não uma situação simples de interacção, mas entendida como um fenómeno muito complexo de agregação de uma variedade infinita

---

[83] *Ressources d'Allocation*, segundo a tradução francesa, cujo sentido mais próximo nos parece ser o indicado, embora com a devida referência.
[84] Cf. Anthony Giddens, op. cit., pp. 317-324.
[85] Michel Crozier, *Le Phénomène Bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation moderne et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris, Seuil, 1963.

de sistemas de interacção. Esta passagem do plano micro-político para o plano macro-político resulta de uma definição estrutural ou sistémica do poder político, das suas redes de relações e das suas formas de institucionalização.

A capacidade de "lobbying", ou seja, de exercer pressão ou influência na tomada de decisões apresenta-se como um aspecto central da vida política e da relação de poder entre níveis distintos do seu exercício, ultrapassando a própria estrutura formal do mesmo, alterando as suas lógicas e ultrapassando as suas próprias institucionalizações formais. Esta capacidade de exercer e de promover "lobbying" serve sobretudo a causas comuns e encontram a sua lógica na pessoalização do poder, na capacidade de utilizar as influências e os recursos de reconhecimento para obterem uma posição mais privilegiada no mercado político e no mecanismo de decisão política.

As condições objectivas para propiciar o exercício do "lobbying" passam pela notoriedade pública e pelo "peso político" dos actores em jogo, numa perspectiva relacional: aqueles que maior capacidade de negociação e de imposição política tiverem, maiores possibilidades terão de serem bem sucedidos nas estratégias de "lobbying" que exerçam.

O Estado é, por excelência, o campo do exercício da vida política e do poder político. Nele se processam mecanismos múltiplos de relacionamentos exteriores às próprias estruturas e lógicas formais desses mesmos relacionamentos.

O exercício do poder passa por um conjunto de meios de obtenção das coisas, por mecanismos de mediação e do jogo ou estratégia de poder e de contrapoder, pela capacidade de exercer "influências" sobre as decisões. Entendemos a influência como a capacidade de orientar ou de sensibilizar, sem recurso à coacção. A análise política inclui a influência no campo fundamental dos mecanismos de estratégia política, expressos nas formas de caciquismo - quer dizer, nas formas de influência protagonizadas por uma elite de notáveis.

Os notáveis - políticos locais ou nacionais, mas sempre com capacidade de influência política - exercem o seu papel de condicionamento de decisões sobre os elementos das direcções dos partidos, sobre as chefias, sobre os órgãos decisores em geral, ultrapassando a lógica e a estrutura formal do sistema, formando uma elite local com capacidade de secundarizar as estruturas formais e de, por mecanismos de informalidade, condicionarem decisões e procedimentos políticos com relevância local.

Estes "eleitos locais" são caracterizados como sendo os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias, tal e qual os descreve o seu Estatuto legal.[86]

Como refere José Manuel Durão Barroso, «a análise da decisão política (...) terá de recorrer à articulação do acto de decidir (...) com os específicos valores em jogo (necessidade, oportunidade, etc.)»[87], sublinhando assim a

[86] Cf. Lei 29/87, de 30 de Junho, Estatuto dos Eleitos Locais.
[87] J. Durão Barroso, "Decisão Política", in *Polis*, vol. 2, Lisboa, Verbo.

fundamental dialéctica de normativismo/subjectivismo no processo de tomada de decisão política.

Segundo um modelo cibernético, a decisão política poderá ser entendida como um conjunto de *outputs*, resultantes de *inputs* diversos: programação, necessidade, racionalidade, mas igualmente influência, pressão, informalidade.

Esta cumplicidade nas formas de exercício do poder local, enquadrada por mecanismos de autoridade e de carisma na decisão política, resulta numa elite de notáveis ou de "caciques" que exercem uma "influência discreta" no processo de tomada de decisões e nas relações entre o poder local e o poder central, resultado de uma "estratégia relacional" com objectivos bem claros e definidos de obtenção de protagonismo na negociação política, que minimizam a formalidade das relações institucionais em detrimento da informalidade das relações pessoais (partidárias, económicas ou outras).

III. 4 - Hipóteses e Objectivos teóricos

A presente investigação visa identificar os factores estruturais e as lógicas e os sentidos sociais dos comportamentos dos actores políticos locais, através do delineamento de objectivos fundamentais.

QUADRO 5 - OBJECTIVOS GERAIS

Objectivos gerais	**Indicadores/categorias**
- Estrutura do Estado	- Estrutura formal do Estado - Enquadramentos legislativos - Papel do Estado junto do poder local
- Papel do Estado na Democracia portuguesa	- Evolução histórica do Estado português - O Estado português e a democracia
- Caracterização das élites locais	- Aspectos de carácter pessoal - Aspectos sócio-profissionais - Representações políticas - Motivos da entrada na vida política
- Estrutura do sistema político local	- Estrutura formal do poder local - Enquadramentos legislativos
- Modelos de gestão autárquica	- Três tipos de modelos: Resposta a solicitações imediatas, rotina, inovação
- Mecanismos da acção do sistema político local	- Capacidade de intervenção institucional - Redes de relações com outras instâncias: pertença a associações locais - Níveis de informalidade - Fontes de informação e consulta - Canais de apresentação de exigências e interesses
- Formas de legitimação do poder político local	- Partidarização - Pessoalização - Mediatização
- Relacionamento do poder autárquico com a sociedade local e com o poder central	- Tipos de articulações do poder autárquico com o poder central - Tipos de articulações do poder autárquico com outras organizações concelhias (grupos sócio-económicos ou outros) -Papel atribuído à iniciativa pública e privada (indicativo)
- Mediações e mecanismos que tornam possível o exercício do poder	- Grau de autonomia possível face ao poder central - Grau de autonomia possível face às outras organizações concelhias (grupos sócio-económicos ou outros) - Partilha da autoridade política - Grupos sociais "mais úteis" para o concelho - Grupos sociais mais influentes - Multiplicação das instâncias de decisão: democraticidade (ou não) das tomadas de decisão - Obstáculos à autonomia municipal
- Estrutura organizacional dos órgãos autárquicos	- Análise das características da estrutura organizacional dos órgãos autárquicos

a) Estrutura do Estado e papel do Estado na Democracia portuguesa

Face às ideias explanadas anteriormente, será importante proceder a um enquadramento das principais características da estrutura do Estado português. Sendo pretensamente um Estado centralizado e multifacetado, a compreensão do papel do Estado na democracia portuguesa será fundamental para compreender as suas formas de actuação e o tipo de mecanismos que utilizam os seus agentes no exercício do poder político. A análise descritiva das suas configurações legais, dos seus enquadramentos estruturais e institucionais levar-nos-à a um paralelismo importante com os mecanismos mais informais de exercício do poder político.

Igualmente, importará perceber o papel que o Estado tem vindo a desempenhar, com as suas formas mais ou menos concentradas, na democracia portuguesa e na actuação política central e local.

b) Caracterização das elites locais

Em termos locais e de tratamento das elites de âmbito local, trataremos de tentar especificar as principais características pessoais, sócio-profissionais, assim como as representações políticas que detêm, através dos motivos de entrada na vida política, mas igualmente através de eventuais similitudes na

percepção da vida política e no exercício do poder político de âmbito local. O imaginário pessoal ou colectivo é o aspecto fundamental no tratamento de questões a este nível, na medida em que nos permite confrontar aquilo que as pessoas são com aquilo que as pessoas pensam que são.

c) Estrutura do sistema político local

Paralelamente a estes aspectos, importará perceber o tipo de estrutura do sistema político local e o seu grau de dependência e de independência face ao poder central. Esta caracterização da autonomia local - dos órgãos decisores e executivos autárquicos - enquadra-se nos tipos de articulações do poder central com o poder autárquico e deste com a sociedade local, assim como, por consequência, com o tipo de papel atribuído pelo poder local à iniciativa pública e à iniciativa privada.

d) Modelos de gestão autárquica

Importará aqui analisar os tipos de actuação e os modelos de gestão inerentes à gestão autárquica, sub-divididos em três áreas distintas: um primeiro modelo de gestão de resposta às solicitações imediatas; um segundo modelo de gestão baseado na rotina dos procedimentos e das

dinâmicas da actuação; finalmente, um terceiro modelo de gestão mais ligado com actividades de inovação no exercício da actividade política local.

Estes modelos são fundamentalmente caracterizados por serem "tipos-ideais", na medida em que não se fecham a interpenetrações mútuas no exercício da actividade autárquica. Apesar disso, eles configuram formas distintas de prevalências de características no tipo de gestão ao nível local.

Esta estruturação de modelos de gestão autárquica permitir-nos-à estabelecer uma separação de tipos de desempenho ora mais voltados para procedimentos infraestruturais e gestionários, ora mais voltados para procedimentos mais desenvolvimentistas e políticos.

e) Mecanismos de acção do sistema político local

A análise dos mecanismos de acção do sistema político local - ao nível das suas dependências financeiras e legais, assim como das suas autonomias - permitirá vislumbrar uma maior ou menor capacidade de intervenção institucional em áreas, ora mais gestionárias, ora mais políticas, naquilo que respeita aos modelos de exercício do poder, permitindo, ao mesmo tempo, perceber os graus de poder de decisão - ou de influência na tomada de decisões - dos actores políticos locais.

Paralelamente, tentaremos clarificar eventuais redes de relações com outras instâncias de âmbito local, através da análise das redes locais de conhecimento e de influência estabelecidas, através da análise das pertenças ou das ligações a associações locais e através da capacidade e periodicidade de busca de novas verbas e novos contratos-programa com órgãos da administração pública.

Finalmente, importará, em ordem a completar o esquema de relações conceptuais, analisar os níveis de informalidade quanto às fontes de informação e de consulta, assim como quanto aos canais de apresentação de exigências e de interesses.

f) Formas de legitimação do poder político local

No que se refere a este campo de análise, daremos especial atenção a três níveis distintos de legitimação do poder: a partidarização, a pessoalização e a mediatização do poder político local. A prevalência do partido na legitimação do poder político local poderá indiciar formas de actuação não muito personalizadas, assim como níveis de legitimação carismática pouco acentuados. Assim sendo, a pessoalização do poder - definida enquanto modelos de liderança baseados nas qualidades pessoais e de protagonismo público - significará, pelo contrário, uma grande capacidade de imposição

carismática de poder, visível em eventuais formas de maior ou menor mediatização da actividade política local.

Apesar disso, não são conceitos que se excluem, antes parecendo assumir, neste nível de comportamentos informais, uma relativa combinação.

g) Relacionamento do poder autárquico com a sociedade local e com o poder central

Esta área analítica permitir-nos-à tentar perceber os tipos de articulações do poder autárquico com o poder central, assim como - de idêntica importância - os tipos de articulações do poder autárquico com as organizações concelhias (grupos sócio-económicos de vários tipos). Igualmente, a análise destes aspectos remeter-nos-à para a análise dos papéis dos líderes locais ou dos actores políticos locais no estabelecimento deste tipo de relações com a sociedade local e com o poder central.

A formação de compromissos sociais - com os diferentes grupos sócio-económicos locais - e de compromissos político-partidários - com as estruturas partidárias ou as instâncias de decisão política - configuram modelos de gestão de carácter sobretudo instrumental.

Desta forma, torna-se fundamental compreender os modelos de articulação e de gestão políticas, assim como as lealdades e a legitimação que se vai desenvolvendo na vida política e institucional local.

h) Mediações e macanismos que tornam possível o exercício do poder

Importará, a este nível, analisar o grau de autonomia existente face ao poder central, assim como, no seguimento dos aspectos anteriores, o grau de autonomia existente face às outras organizações concelhias, uns e outros entendidos enquanto eventuais obstáculos à autonomia municipal no exercício da actividade política, resultante de um jogo muito baseado na antinomia poder/contrapoder.

O estabelecimento de redes de relações deve ser percebido a partir da análise dos trajectos e das habilitações "sociais", ou seja, da inserção em instâncias da vida local (associativas ou outras).

Paralelamente, a análise da eventual partilha da autoridade política (com os grupos sociais considerados mais úteis para o concelho) e a análise da multiplicação das instâncias de decisão (com os grupos sociais considerados mais influentes no concelho) são aspectos complementares do tipo de exercício do poder a nível local.

i) Estrutura organizativa do órgão autárquico

A análise deste aspecto ressaltou mais da pesquisa empírica (nomeadamente das entrevistas informais de carácter exploratório e das entrevistas centradas semi-directivas) do que de uma formulação teórica muito elaborada. Aliás, este aspecto não será - por impossibilidade de duração da pesquisa e pela própria forma como foi sendo corporizada - alvo de um tratamento teórico e empírico muito exaustivo. Apesar disso, fica como um aspecto duplamente importante: em primeiro lugar, porque surgiu da própria dinâmica da investigação-acção; em segundo lugar, porque se revelou um aspecto muito importante da vasta área desta pesquisa, com carácter teórico inovador (o seu tratamento exaustivo no caso português nunca foi esboçado, sobretudo tendo em conta o seu cruzamento com o tipo de mecanismos e de mediações presentes no exercício do poder político local).

Esta área analítica corporiza-se na actual tendência para a duplicação das estruturas organizacionais dos órgãos autárquicos, sendo um aspecto fundamental do próprio desempenho dos actores políticos locais. A uma estrutura formal e de capacidade técnica corresponde uma estrutura intermédia (entre o órgão político - Presidente - e o órgão formal e técnico) de assessorias para as mais diversas áreas, com funções de controlo directo e de imposição de decisões políticas. Daqui resulta uma directa intervenção presidencial em todas as áreas de trabalho da Câmara, através das

assessorias, assim como uma directa protagonização das realizações dessa mesma Câmara.

Não sendo, como já foi referido, um aspecto nuclear desta investigação, parece-nos um aspecto decisivo para futuras análises neste campo, até pelo seu carácter inovador a capaz de fornecer contributos importantes para a cada vez melhor análise destes fenómenos da vida social e política.

III. 5 - Obstáculos e limitações teóricas

O facto de estarmos perante um objecto de estudo aparentemente recente, com uma conceptualização não muito aprofundada, exigiu um esforço de articulação e de construção teórica importante. Ao mesmo tempo, uma certa escassez de pesquisas empíricas de referência dificultou todo o trabalho de entrada no campo e de investigação sobre esse mesmo campo.

Finalmente, importará sublinhar que houve uma certa dificuldade em obter informação "detalhada" dos entrevistados - quer a partir das entrevistas informais de carácter exploratório, quer a partir das entrevistas centradas semi-directivas. A efabulação e as dissimulações do campo e dos discursos políticos dos actores exige uma duplicada atenção e um esforço de conceptualização e de trabalho empírico redobrados.

Enfim, dificuldades que aumentaram a sedução da pesquisa e o envolvimento na investigação.

CAPÍTULO IV

CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E TÉCNICAS

IV. 1 - Opções Metodológicas

A metodologia da investigação consiste na análise sistemática, crítica e de vigilância epistemológica dos pressupostos teóricos e dos processo técnicos, princípios e procedimentos lógicos que moldam toda a investigação em Sociologia. «Daqui resulta que a metodologia se baseia fundamentalmente no confronto crítico das investigações realizadas em relação a certos aspectos de conhecimento, concretizados, por exemplo, na análise dos textos em que a pesquisa se traduziu. Uma reflexão sobre as condições e os limites de validade e do campo de aplicação de técnicas quantitativas ou de técnicas qualitativas, com referência a determinados objectos de conhecimento e como resposta a questões teóricas, problema que tem originado controvérsias conhecidas na Sociologia, insere-se neste "nível"».[88]

Entendemos útil para a presente investigação recorrer a uma pluralidade metodológica e a uma pluralidade técnica e de tratamento de dados, como forma de obter e cruzar informação que, de outra forma, poderia não ser perceptível.

[88] Marinús Pires de Lima, *O inquérito por questionário: problemas de metodologia*, Lisboa, GIS, p. 7.

QUADRO 6 - METODOLOGIAS DE ANÁLISE

Objectivos gerais	**Metodologias de Análise**		
	Análise documental	**Inquéritos**	**Entrevistas**
- Estrutura do Estado	Central		
- Papel do Estado na Democracia portuguesa	Complementar		Central
- Caracterização das élites locais	Complementar	Central	
- Estrutura do sistema político local	Complementar	Central	Complementar
- Modelos de gestão autárquica		Central	
- Mecanismos da acção do sistema político local		Central	Complementar
- Formas de legitimação do poder político local		Central	Complementar
- Relacionamento do poder autárquico com a sociedade local e com o poder central		Central	Complementar
- Mediações e mecanismos que tornam possível o exercício do poder		Central	Complementar
- Estrutura organizacional dos órgãos autárquicos	Complementar		Central

IV. 2 - As técnicas empíricas e o trabalho de campo

IV. 2. 1 - Análise documental

Esta técnica seria, à partida, a mais lógica e rotineira, porque é aquela que está presente, em maior ou menor grau, em todas as investigações. Não necessitaria, pois, de uma abordagem específica. No entanto, entendemos

fazer uma breve referência, justificada, em nosso entender por duas ordens de razões: em primeiro lugar, porque estamos, como já foi referido, perante uma área de estudo pouco explorada nas investigações sociológicas, embora tenha uma importância crescente na análise das estruturas e das dinâmicas sociais e políticas. Este facto exigiu um trabalho de conceptualização e um esforço de "imaginação sociológica" redobrados, para o que a análise das várias áreas do conhecimento e das várias perspectivas teóricas quanto ao fenómeno foram fundamentais. A construção e a delimitação do objecto de estudo resultou, em larga medida, de uma construção conceptual e teórica aprofundada e atenta a interpenetrações dos vários ramos do saber onde esta análise pudesse encontrar referências relevantes para o presente processo de investigação.

Para além disto, o facto de trabalharmos com um contexto concreto - o caso português, referido à amostra em causa, sem pretensões de generalizar abusivamente - exigiu um trabalho de selecção, delimitação e caracterização das zonas geográficas do trabalho empírico. Estabelecer relações entre fenómenos passa por, desde logo, enquadrar convenientemente os contextos e as realidades em causa.

IV. 2. 2 - Entrevistas informais de carácter exploratório

Este procedimento técnico revelou-se como sendo de fundamental importância enquanto complemento do procedimento anterior. Assim, estas entrevistas visaram sobretudo discernir zonas de obscuridade e de nebulosidade no trabalho de construção teórica e conceptual. Definir questões, orientar preocupações teóricas e formular hipóteses depende, em primeira instância, de um conhecimento o mais pormenorizado e circunstanciado possível do campo de estudo e das realidades que o definem. Nesta medida, as entrevistas informais de carácter exploratório revelaram-se de uma grande utilidade prática e capazes de re-orientar algumas ideias e pressupostos e, ao mesmo tempo, capazes de levantar algumas questões para as quais não existia ainda uma sensibilidade teórica clara. Tudo isto apesar dos esquemas mais ou menos sub-reptícios e das dissimulações discursivas algumas vezes evidentes em muitas respostas.

As entrevistas informais de carácter exploratório foram centradas nas pessoas dos entrevistados, deixando-lhes grande liberdade de resposta, sem preocupações de categorização ou de estipulação de um guião fixo. O único condicionalismo da conversa era o próprio tema do trabalho e toda a entrevista foi sendo desenvolvida a partir desse ponto e sem objectivos estratégicos que não os de aprofundar esta temática.

Revelou-se um importante procedimento técnico, na medida em que, sem pretender esboçar alguma conclusão, permitiu-nos estruturar ideias, questionar factos e discernir zonas de nebulosidade teórica.

Para além do mais, uma parte importante desta investigação passa por questões simbólicas e motivações subtis, pelo que a sua correcta definição e conceptualização exige procedimentos alargados e até pacientes.

IV. 2. 3 - Inquéritos por questionário

Um dos instrumentos centrais da presente investigação foi o inquérito por questionário auto-administrado e expedido por via postal. Este inquérito incluiu um conjunto vasto de questões, dirigidas à amostra considerada no estudo.

Articulando-se estreitamente com a problematização teórica e com os objectivos e hipóteses da investigação, o presente inquérito[89] tem preocupações muito mais latas do que a quantificação de aspectos concretos. Como refere Claude Javeau, «...por inquérito não se deve entender apenas as sondagens de tipo "sondagem de opinião". Certos tipos de inquérito, aliás, não levam a resultados numéricos. Quanto aos outros, os mais frequentes, é

[89] Ver Anexo 3.

certo, não tratam necessariamente de opiniões, mas também de factos, comportamentos, atitudes».[90]

Antes da administração da técnica de trabalho empírico em causa, recorremos a um pré-teste do inquérito como forma de discernir alguns aspectos mais sensíveis ou duvidosos presentes no primeiro modelo. Importará referir que o pré-teste possibilitou visualizar algumas dessas dúvidas e proceder às alterações correspondentes, algumas delas ao nível do próprio vocabulário e linguagem utilizados.

O inquérito foi dividido em dois momentos que respondem a necessidades e a problemas específicos. Por um lado, o inquérito enquadra um conjunto de perguntas fechadas e pré-codificadas, cujo tratamento visa responder a questões específicas e visa igualmente descrever aspectos mais ou menos particulares.

Por outro lado, fazem ainda parte do inquérito um conjunto de perguntas abertas, divididas por sub-temas, embora esta vertente não tenha sido totalmente explorada, em virtude da estratégia metodológica incluir as entrevistas posteriores ao tratamento dos inquéritos como momento fundamental da pesquisa empírica.

Juntamente com o envio do inquérito foi incluída uma carta de apresentação, onde se enunciavam os principais objectivos e finalidades do trabalho. Paralelamente, entendemos que, nessa carta de apresentação, seria útil

[90] Claude Javeau, *Comprendre la Sociologie*, Verviers, Marabout, 1976.

enquadrar o referido trabalho no âmbito de investigação em que se insere, para clarificar eventuais dúvidas ou receios nas respostas dadas.

Este aspecto pareceu-nos de grande importância, na medida em que trabalhámos sobre uma temática deveras particular e que se reveste de algumas "sensibilidades" que poderiam inibir o seu preenchimento ou as respostas mais reais.

Procedemos igualmente, um mês volvido ao primeiro envio postal do inquérito, a um re-envio do mesmo, com uma carta de reforço, salientando a importância de obter as respostas para a prossecução do trabalho, assim como especificando algumas das dimensões teóricas e das hipóteses de trabalho da própria investigação. A verdade é que, influenciado ou não por este re-envio, recebemos um número ainda importante de respostas posteriores, o que muito nos permitiu avançar com maior segurança no tratamento dos seus resultados.

Face às questões problematizadas teoricamente e às hipóteses construídas, o inquérito respondia a uma categorização específica que era, aliás, a própria categorização do estudo.

Afigura-se-nos decisivo que as condições e a natureza do trabalho dos autarcas tenham uma componente analítica clara, já que delas dependem muitas das circunstâncias e condicionalismos que envolvem a actuação dos eleitos locais. Em primeiro lugar, importava abordar as principais questões de carácter geral e que respeitavam ao trabalho de um eleito local.

Paralelamente, foi feito um esforço complementar ao enquadramento contextual que definiu os municípios seleccionados, no sentido de observar as características fundamentais dos municípios e das Câmaras e Juntas de Freguesia seleccionadas. Por outro lado, tornou-se fundamental perceber o tipo de relação que os autarcas estabelecem com a população da sua comunidade, tentando assim perceber as relações que mantêm com a sociedade civil. Ao mesmo tempo, importava perceber o tipo de participação na vida pública do seu município ou freguesia, correlativo da questão anterior.

O maior ou menor protagonismo, a maior ou menor notoriedade pública constroem-se pela actuação quotidiana, sobretudo no que respeita ao estabelecimento de contactos e de mecanismos de intermediações com os cidadãos.

Numa outra dimensão da investigação, importava perceber o tipo de relação que o autarca mantém com o Estado e com o sistema político em geral, esboçando os aspectos que se referem ao acesso ao poder, mas igualmente aprofundando as questões relativas às formas de exercício e de actuação do poder político local. Paralelamente, interessou-nos abordar questões relativas ao imaginário dos actores locais, no que respeita ao campo em análise - o campo político - e ao seu funcionamento.

A percepção das formas de relacionamento com o poder central e das formas de estabelecimento de redes mais ou menos directas de intervenção junto do

poder central são aspectos decisivos na análise desta temática, assim como o será a análise dos canais - partidários ou não - desses mesmos relacionamentos.

Finalmente, respondendo a aspectos de caracterização dos entrevistados e de percepção das principais características da população em causa, interessou-nos reter vários dados de caracterização pessoal dos agentes em causa.

Não sendo, nem pretendendo ser, um inquérito exaustivo sobre estas problemáticas, é, no entanto, o instrumento técnico que mais nos interessava: um inquérito abrangente sobre a problematização e construção teóricas por nós elaboradas e passível de fornecer pistas para a compreensão dos fenómenos que enquadra.

O tratamento da informação obtida foi feito através dos programas informáticos Microsoft Access e, fundamentalmente, do SPSS. Na medida em que o Access permitiria um tratamento importante ao nível dos cruzamentos de variáveis, optámos por iniciar o trabalho por essa via. No entanto, na medida em que o SPSS permite ensaios similares e proporciona ainda uma informação descritiva mais detalhada, entendemos aprofundar a análise através do SPSS, abandonando algum do trabalho em Access.

Os resultados desta investigação poderiam eventualmente ter sido mais aprofundados como a informação obtida o permitiria. Devido ao aprofundamento feito em termos de construção teórica e em termos de aperfeiçoamento dos processos de obtenção de informação - inquéritos e

entrevistas, fundamentalmente - ficámos na situação de termos informação para um trabalho a ser desenvolvido eventualmente no dobro dos limites temporais. A informação foi abundante e significativa, ao passo que a sua utilização e o seu tratamento teve de cingir-se à duração da investigação, dentro dos parâmetros de avançar o máximo possível. Apesar disso, aspectos haverá que serão alvo de um tratamento mais descritivo, lançando pistas para futuras investigações nesta fundamental área da vida social e da investigação sociológica.

Apesar de tudo, temos consciência da informação que não foi possível tratar - aliás, como aconteceu com a informação recolhida nas entrevistas, que analisaremos de seguida - e dos caminhos que ficaram por explorar. A variável "tempo" é decisiva. No entanto, a consciência deste facto leva-nos, por um lado, a perceber que os fenómenos em causa eram tão fundamentais e fundamentados (ou mais) do que imaginámos e, por outro lado, reitera o entusiasmo em eventuais futuros aprofundamentos e desenvolvimentos.

IV. 2. 4 - Entrevistas centradas semi-directivas

Após o tratamento das questões de maior relevância teórica presentes no inquérito por questionário, elaborámos um guião semi-directivo[91] para

[91] Ver Anexo 4.

efectuar dez entrevistas centradas a actores políticos[92] sobre as temáticas presentes na investigação. Além de permitir uma outra abordagem proporcionada por um outro instrumento técnico, estas entrevistas visaram essencialmente complementar alguma informação menos clarificada que o inquérito tenha conseguido discernir, sem ter aprofundado.

A opção por este tipo de entrevista justificou-se pelo facto de permitir uma certa orientação do entrevistador quanto aos temas que pretende tratar e às informações que quer obter, possibilitando também ao entrevistado alguma liberdade de resposta que pode resultar no surgimento de novas pistas de compreensão e análise das realidades em causa.

O tratamento técnico-metodológico das entrevistas será feito através de uma análise de conteúdo que possa conjugar os tipos quantitativo e qualitativo. Com esta análise de conteúdo pretendemos, na linha de Berelson, obter uma descrição objectiva do conteúdo manifesto e simbólico dos resultados das entrevistas, não sem termos em conta a área de análise (referida a aspectos e a elementos bastante subtis e sensíveis que envolvem a área em estudo) e a situação eventualmente mais constrangedora que a entrevista constitui para a população "observada". Nesta análise de conteúdo privilegiaremos uma análise de símbolos, uma análise de conceitos e uma análise estrutural.

A análise de conteúdo enquadrará uma análise de discurso com especial incidência ao nível do tratamento da informação numa análise categorial temática e numa análise retórica, embora sendo esta última em menor escala.

---

[92] Ver Anexo 5.

A análise categorial temática consiste no estudo dos temas de significação de discurso, sujeitos a uma codificação e a uma categorização dos aspectos mais relevantes ao nível das hipóteses teóricas definidoras dos caminhos a seguir. A análise retórica prevê uma atenção a um tipo de discurso (dissimulado) passível de influenciar persuasivamente o receptor.

Os entrevistados tendem a transmitir um discurso dissimulado e visando reproduzir uma versão oficial da realidade, para o que importou um atento seguimento do próprio percurso da entrevista e o seu re-questionamento, quando necessário.

IV. 3 - Processos de amostragem e dimensão da amostra

O processo de amostragem utilizado na presente investigação tem inerente dois aspectos fundamentais para o desenvolvimento e validade da própria investigação. Em primeiro lugar, não é - nem poderia ser, dado o limite temporal da investigação - um processo de amostragem com objectivos de analisar uma amostra representativa e passível de sustentar grandes generalizações; bastaria dizer que existem 4.421 freguesias e 305 munícipios em Portugal, para perceber quanto tal veleidade seria impossível de concretização. Antes, a amostra escolhida pretende delimitar bem

concretamente o espaço social especificado teoricamente (uma zona péri-urbana da segunda Área Metropolitana do país), até porque estamos persuadidos da pertinência teórica e da especificidade de tal categorização do campo empírico e, dentro desse espaço, fazer uma análise sobre dois dos concelhos mais importantes da Área Metropolitana do Porto (seleccionámos Matosinhos e Vila Nova de Gaia pelas razões enunciadas atrás[93]) abordando aqui a totalidade da amostra possível, ou seja, procedendo à análise do conjunto total das freguesias e dos municípios em causa. A Lei 44/91, de 4 de Agosto, relativa à criação das duas Áreas Metropolitanas portuguesas, definiu que a Área Metropolitana do Porto seria constituída pelos municípios de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. Esta opção é para nós bastante mais consistente, na medida em que permite um estudo mais exaustivo e qualitativo dos temas em causa, lançando paralelamente aspectos de grande importância teórica para investigações com outra dimensão temporal e outras ambições teóricas.

A amostra foi, então, propositadamente reduzida, proporcionando, desta forma, um estudo mais intensivo e, porventura, mais capaz de discernir simbolismos, subtilezas e lógicas de procedimentos mais imperceptíveis.

A amostra seleccionada, não sendo representativa do país, também não o pretendeu ser, pelas razões já aduzidas. De toda a forma, pensamos que importará sublinhar que o âmbito teórico de presente estudo não poderia

[93] Ver Cap. II. 3.

implicar as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, na medida em que um dos aspectos essenciais do enquadramento institucional - a diferente distribuição das verbas e a própria autonomia dos desempenhos políticos - poderia originar formas e comportamentos diferentes ao nível da gestão política e dos relacionamentos efectivamente existentes entre os diferentes actores políticos locais.

A nova e recente estrutura demográfica portuguesa, ancorada numa centralização das populações nas duas grandes Áreas Metropolitanas, é um factor fundamental na definição dos critérios de selecção de uma zona como a Área Metropolitana do Porto para a amostra da investigação em causa.

Enquadrada pelo fenómeno português da litoralização demo-económica, com situações graves de desemprego, falta de habitação e até miséria, esta zona não consegue superar algumas das virtualidades e das condições de vida mais satisfatórias que se vivem em algumas áreas do interior do país.

Assim, foram inquiridas todas as Juntas de Freguesia do município de Matosinhos e de Vila Nova de Gaia, assim como as respectivas Câmaras Municipais, enunciadas no quadro seguinte.

QUADRO 7 - AMOSTRA EMPÍRICA CONSIDERADA

VILA NOVA DE GAIA	MATOSINHOS
CÂMARA MUNICIPAL DE GAIA	CÂMARA MUNICIPAL DE MATOSINHOS
JUNTA DE FREGUESIA DE ARCOZELO	JUNTA DE FREGUESIA DE CUSTÓIAS
JUNTA DE FREGUESIA DE AVINTES	JUNTA DE FREGUESIA DE GUIFÕES
JUNTA DE FREGUESIA DE CANELAS	JUNTA DE FREGUESIA DE LAVRA
JUNTA DE FREGUESIA DE CANIDELO	JUNTA DE FREGUESIA DE LEÇA DA PALMEIRA
JUNTA DE FREGUESIA DE GRIJÓ	JUNTA DE FREGUESIA DE LEÇA DO BAILIO
JUNTA DE FREGUESIA DE GULPILHARES	JUNTA DE FREGUESIA DE MATOSINHOS
JUNTA DE FREGUESIA DE MADALENA	JUNTA DE FREGUESIA DE PERAFITA
JUNTA DE FREGUESIA DE MAFAMUDE	JUNTA DE FREGUESIA DE SANTA CRUZ DO BISPO
JUNTA DE FREGUESIA DE OLIVEIRA DO DOURO	JUNTA DE FREGUESIA DE SÃO MAMEDE DE INFESTA
JUNTA DE FREGUESIA DE PEDROSO	JUNTA DE FREGUESIA DE SENHORA DA HORA
JUNTA DE FREGUESIA DE S. FÉLIX DA MARINHA	
JUNTA DE FREGUESIA DE AFURADA	
JUNTA DE FREGUESIA DE SERZEDO	
JUNTA DE FREGUESIA DE VALADARES	
JUNTA DE FREGUESIA DE VILAR DE ANDORINHO	
JUNTA DE FREGUESIA DE SANTA MARINHA	
JUNTA DE FREGUESIA DE VILAR DO PARAÍSO	

Assim, não procedemos à partição do *break-down* da amostra, uma vez que a análise incidiu sobre a totalidade dos casos seleccionados. Já no que respeita à opção dos municípios dentro da Área Metropolitana do Porto, essa selecção foi feita de forma mais ou menos aleatória, unicamente com o objectivo de responder aos principais eixos teóricos do estudo - urbanização, péri-urbanização, municípios de grande envergadura social e política, aspectos tendentes a uma reforçada estrutura de poder local, seja ao nível camarário, seja ao nível de freguesia.

Sendo uma amostra aparentemente reduzida face à totalidade da própria "população" - freguesias e concelhos - é, no entanto, justificada pelos objectivos de intensividade do estudo e dos resultados obtidos e analisados.

A escolha preferencial das Juntas de Freguesia - em vez de um estudo mais centrado num número mais ou menos alargado de Câmaras Municipais da Área Metropolitana e do próprio país - deveu-se à necessidade de perceber a reprodução das lógicas em causa e, ao mesmo tempo, ensaiar o lançamento de eixos de comparabilidade (futura) das realidades presentes no estudo.

IV. 4 - Obstáculos e limitações do trabalho empírico

As principais dificuldades prendem-se com a necessidade técnica de ultrapassar e discernir as subtilezas e as dissimulações no campo político local. Assim, pareceu-nos importante encontrar mecanismos de articulação metodológica e técnica, com vista a aprofundar os resultados obtidos. É um esforço de investigação na ultrapassagem de tais dificuldades, nomeadamente dos mecanismos de dissimulação dos actores.

Os entrevistados tendem a reproduzir uma versão formal e oficial da própria realidade, pelo que as significações mais subtis devem resultar de um esforço teórico e metodológico muito acentuado, sobretudo tendo em conta a própria duração da investigação.

CAPÍTULO V

ANÁLISE E TRATAMENTO DOS RESULTADOS DA PESQUISA EMPÍRICA

V.1 - As Entrevistas informais de carácter exploratório

As entrevistas informais de carácter exploratório tiveram um tratamento meramente temático, na medida em que a sua importância metodológica residiu na tentativa de aperfeiçoar uma delimitação conceptual e do próprio objecto de estudo, assim como visou uma re-definição de hipóteses e inclusivamente uma re-definição do direccionamento da pesquisa teórica e empírica.

Tínhamos consciência do sinuoso caminho da nossa investigação. A temática não permite grandes conhecimentos imediatos. Os actores, por sua vez, podem fechar-se, pelas dissimulações e pelas subtilezas do campo, nas efabulações constantes. A própria definição teórica não é abundante, resultando em muitos aspectos inovadores e, por isso mesmo, necessitados de concretizações. Foi neste âmbito que se enquadraram os principais objectivos das entrevistas informais de carácter exploratório.

Nesta medida, o tratamento dos resultados das entrevistas informais de carácter exploratório foi bastante concreto nos objectivos metodológicos da sua utilização e resultou num conjunto de aspectos de utilização pontual e não sujeitos a um tratamento intensivo, para os quais não foram concebidos.

Assim, a presença dos resultados das entrevistas informais de carácter exploratório encontra-se consubstanciada em aspectos concretos definidores ou re-definidores do percurso teórico e empírico, mais do que num

tratamento exaustivo. A sua importância foi, sublinhamos, aperfeiçoar o caminho da pesquisa, definindo aspectos concretos dos seus enquadramentos e da sua problematização.

V.2 - Os Inquéritos por questionário

As disponibilidades de informação e o enquadramento temporal da investigação levam-nos a, neste capítulo, privilegiar um tratamento por vezes mais descritivo dos dados obtidos, reservando a parte final ou conclusiva para o seu tratamento mais relacional.

O inquérito foi administrado, conforme foi já referido atrás[94], a uma amostra seleccionada a partir do universo em causa por via postal, com segundo envio após um mês do envio inicial.

Todas as Juntas de Freguesia de Matosinhos e de Vila Nova de Gaia, assim como as respectivas Câmaras Municipais foram inquiridas, num total de 36 inquiridos, com a seguinte distribuição:

- 10 Juntas de Freguesia do município de Matosinhos;

- 24 Juntas de Freguesia do município de Vila Nova de Gaia;

- 2 Câmaras Municipais (dos dois municípios em causa).

[94] Cf. capítulo IV. 3.

Destes inquiridos, recebemos 30 inquéritos devidamente preenchidos[95], correspondendo a uma percentagem de respostas de 83,3%, que é, em nosso entender, muito importante e significativa, sobretudo se tivermos em conta a "sensibilidade" das temáticas em estudo e as defesas possíveis às mesmas, que poderiam incluir a não-resposta. Cremos que o segundo envio e a carta de apresentação, onde se assinalavam os principais aspectos e envolventes do trabalho de investigação, contribuíram decisivamente para esta índice de respostas.

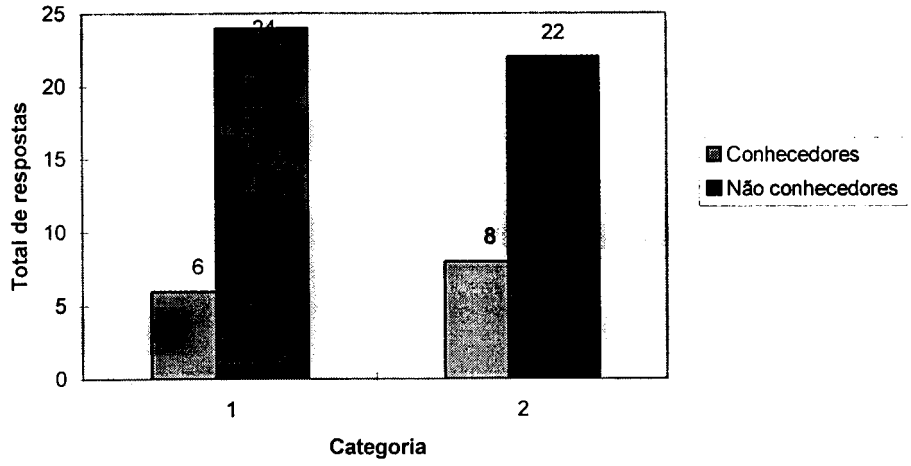
QUADRO 8 - ÍNDICE DE RESPOSTAS AO INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

Inquéritos enviados	%	Inquéritos respondidos	%
36	100	30	83,3

A grande maioria dos inquiridos (80%) considera que os seus munícipes não conhecem as atribuições legais de uma autarquia e não sabem o que devem fazer os seus autarcas. Paralelamente, o conhecimento da legislação e das formas de eleição e representatividade do sistema eleitoral português são igualmente muito reduzidos, considerando os autarcas que apenas 73,3% das pessoas são conhecedoras destas questões.

[95] Este número é, obviamente, considerado, após o primeiro e o segundo envio postal dos inquéritos.

Gráfico 1 - Conhecimento de atribuições (1) e da legislação (2) por parte dos munícipes



Estas respostas indiciam, em nosso entender, e de acordo com o conteúdo de diversas afirmações ocorridas durante as entrevistas e que analisaremos mais adiante, uma deficiente participação dos cidadãos na vida política, mas indicia igualmente uma "culpa" dos políticos em determinados "fechamentos" face à sociedade e aos cidadãos[96].

Aliás, isto vem muito no sentido da percepção de que os cidadãos são mais chamados a intervir quando se trata de votar, ficando, a partir daí, alheados da participação política sob as mais diversas formas, também porque raramente são chamados a participar.

Passando a questões de carácter mais específico da realidade da freguesia ou do concelho dos autarcas inquiridos, uma idêntica maioria (86,6%) faz ressaltar das transformações mais significativas ocorridas na sua área de jurisdição as que se relacionam com as infraestruturas básicas (água potável,

[96] Reproduzimos aqui duas ideias fundamentais expressas por um nosso entrevistado (Ent. 3).

saneamento, rede viária), ao passo que os equipamentos de nível médio e superior são referidos pelos restantes 13,4% dos inquiridos.

Este valor mais residual poderá corresponder a um esforço mais recente e menos significativo, desde logo porque a vertente infraestrutural continua, como veremos, a ocupar as aspirações dos autarcas, o que se revela um aspecto de grande importância para a compreensão da sua própria actuação.

QUADRO 9 - PRINCIPAIS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NOS ÚLTIMOS ANOS

Infraestruturas básicas	%	Equipamentos de nível médio e superior	%
26	86,6	4	13,4

A resolução dos problemas de carácter mais imediato e mais urgente, nomeadamente concretização de infraestruturas básicas indispensáveis, foi e parece continuar a ser um dos aspectos fundamentais da gestão autárquica. A questão afigura-se-nos mais complexa do que a perspectiva etápica de resolução dos problemas; não estaremos perante um modelo linear de gestão em fase de transição do modelo infraestrutural para o modelo desenvolvimentista. As infraestruturas requerem ciclicamente, adiantou-nos um entrevistado[97], trabalhos de manutenção e até de substituição que absorvem verbas avultadas. É o caso das canalizações de água potável

[97] Ent. 2.

deterioradas, das condutas de água potável sem pressão para o número crescente de utentes, as tubagens de águas pluviais assoreadas, entre outros.

Este aspecto está bem patente nos projectos dos autarcas. Se considerarmos que a principal resposta dada tem a ver com a dotação ou remodelação das redes de água potável e saneamento, apercebemo-nos de quanto é algo ilusória a defesa da transição anteriormente referida[98].

QUADRO 10 - PROJECTO MAIS IMPORTANTE QUE PRETENDE REALIZAR

Saneamento e água potável	Equipamentos de lazer, desporto e cultura	Edifício-Sede	Habitação Social	Outros
13	8	5	3	1

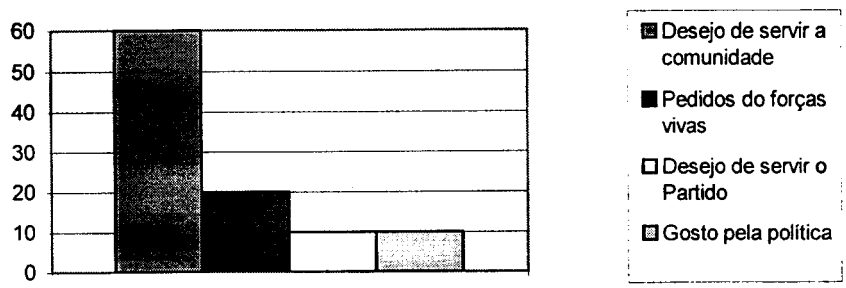
Desviando a questão para os principais motivos de entrada na vida política, encontramos uma acentuada aplicação do "grau de localismo" evidenciado por Juan Mozzicafreddo[99]. Assim, o desejo de servir a comunidade é a razão mais apontada (60%), enquanto que as motivações de realização pessoal ou partidária têm um valor residual.

[98] Note-se que um dos principais problemas referidos por um dos nossos entrevistados (Ent. 3) tem a ver com o sub-dimensionamento das infraestruturas básicas. O caso mais latente é a água potável: as condutas de água potável foram concebidas para determinado números de pessoas e de habitações. Esse número foi largamente ultrapassado nas zonas urbanas e péri-urbanas, gerando-se casos sucessivos de falta de água por falta de pressão, sobretudo nos apartamentos localizados a maior altura, devido à reduzida largura das condutas face ao número de utentes. Esta situação obriga a um novo - e avultado - investimento em obras aparentemente já executadas.

[99] Juan Mozzicafreddo, *et. al.*, op. cit.

Como sublinha Maria Manuela Mendes, «deste modo, ao sacralizarem a "missão de serviço" de que foram incumbidos, os eleitos locais acabam por subvalorizar a hierarquia e a competição pelos lugares de poder, na medida em que consideram ilegítima toda e qualquer aspiração de ascensão social e política».[100]

Gráfico 2 - Motivos de entrada na vida política



Esta parece ser uma característica duplamente importante na identificação dos eleitos locais. Em primeiro lugar, porque acentua a ligação à comunidade e o desejo de servir como aspecto fundamental dessa mesma ligação. O espírito de voluntariado e o idealismo das funções nas auatarquias locais, nomeadamente nas Juntas de Freguesia, percorrem a estruturação (simbólica) do poder local português. Isto parece começar a alterar-se com o regime de permanência dos Presidentes de Junta de Freguesia, aos quais já é atribuído um desempenho "profissional", com todas as alterações simbólicas e mentais daí resultantes para o poder local e para os seus actores políticos.

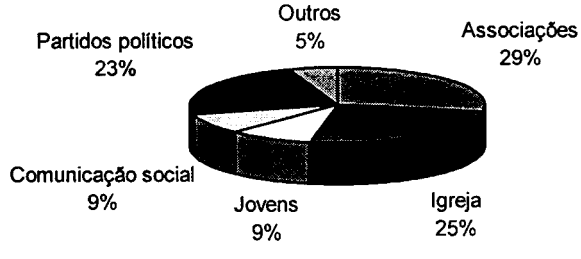
[100] Maria Manuela Mendes, op. cit., p. 188.

Em segundo lugar, porque esta característica serve à própria imagem pública - diríamos eleitoral - dos eleitos locais, sendo um contraponto às perspectivas de "realização pessoal" ou de "ganhos financeiros" ligadas com outros agentes políticos (deputados, secretários de Estado, entre outros).

A perspectiva - mais ou menos ideológica - será simples: existe uma grande ligação à comunidade e aos cidadãos, sendo o principal objectivo a resolução dos problemas. Se fosse para ganhar dinheiro ou para usufruir do poder, teriam que ir para outros cargos, esses sim, rentáveis e influentes.

O suporte eleitoral dos actores políticos locais - nomeadamente dos eleitos locais de freguesia - passa decisivamente pela imagem que detenham junto dos grupos mais influentes - de maior visibilidade pública - da freguesia (e do próprio concelho). Desta forma, tomando como válidas as primeiras três respostas mais valorizadas, temos que os grupos mais importantes e de maior capacidade de exercício de influência são as associações culturais, desportivas e recreativas.

Gráfico 3 - Grupos sociais mais influentes



A influência das associações culturais, desportivas e recreativas poderá não ser grandemente "curiosa" do ponto de vista da investigação. Já o mesmo não se poderá dizer do segundo "grupo" hierarquizado - a Igreja -, sobretudo se atentarmos nas características urbanas dos dois concelhos. Apesar de tudo, parece importante notar um certo dualismo rural/urbano nas freguesias em causa, que, em nosso entender, responderá em parte à "curiosidade". Nesta medida, a Igreja aparece como uma instituição capaz de reivindicar - e sobretudo de se fazer ouvir - junto do poder local, surgindo este, como veremos na análise das entrevistas como "politicamente muito próximo" desta instituição. Aliás, o raciocínio tornar-se-à mais vincado se verificarmos que esta influência da Igreja não é exclusiva da religião católica, embora esta detenha alguma supremacia. Em geral, as religiões são "tidas em boa conta" e até são tornadas parceiros de diálogo no que respeita aos interesses da comunidade e aos próprios interesses da congregação ou da religião em causa.

Aparentemente, esta hierarquização deixa os partidos políticos em terceiro lugar de importância, com apenas 23% da valoração relativa. No entanto, será importante sublinhar que a diferença face à Igreja é muito reduzida e que, como veremos mais à frente, haverá uma significativa estratégia de "defesa" nas referências feitas ao partido - numa perspectiva de desvalorizar a sua importância efectiva -, aspecto que foi bastante mais claro durante as entrevistas. Será apenas uma questão de linguagem ou uma questão de colocar de forma conveniente às questões: não será "o" partido um grupo

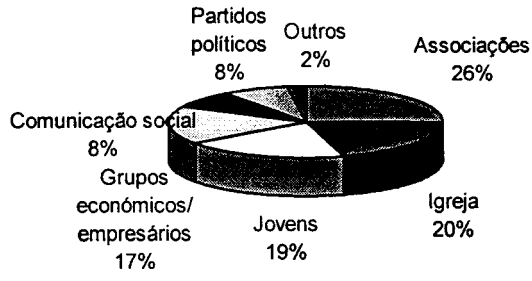
muito influente, se comparado com outros; mas é por conhecimentos partidários que as influências têm mais acinte: é, por exemplo, o dirigente da associação que é colega ou camarada de partido, ou que, sendo de outro partido, utiliza os conhecimentos para colocar as questões. O problema, do ponto de vista teórico, não será somente a utilização da via partidária para colocar as questões. O problema sobressai a partir do momento em que a via partidária (ou dos conhecimentos político-partidários) é melhor correspondida ou melhor sucedida do que a maior parte das outras vias, como os nossos interlocutores reconhecem que efectivamente acontece. No entanto, deixamos estas questões para um melhor aprofundamento durante o tratamento das entrevistas.

Um aspecto que igualmente gostaríamos de sublinhar é a relativa pouca importância atribuída aos "grupos económicos e empresários". No entanto, pensamos interpretar correctamente as motivações desta desvalorização, entendendo-a como mecanismo de auto-defesa - e até de propositado alheamento - face a um importante campo de dúvidas e de desconfianças suscitadas por alguns casos de ilegalidades ou mesmo de corrupção. Não sendo, dizêmo-lo em defesa da grande maioria dos autarcas, uma situação geral, nem disso se aproximando, levanta o grande medo de qualquer aproximação poder ser entendida como um relacionamento mais incestuoso, "carimbando" definitivamente as pessoas em causa. Este alheamento não é, pois, unicamente expresso no próprio inquérito. Foi bem claro nas entrevistas e faz parte do quotidiano da maioria dos autarcas. Como nos

disse um dos entrevistados[101], «qualquer dúvida pode tornar-se um carimbo para o resto da vida», de nada adiantando posteriormente «provar-se que é uma atoarda e até provocar penalizações aos eventuais caluniadores: a suspeita torna-se numa verdade irrefutável e até numa verdade generalizável a todos os outros».

Paralelamente, no que respeita aos grupos sociais entendidos como sendo mais úteis para o concelho, as respostas são claras. À imagem da resposta anterior, as associações culturais, desportivas e recreativas são as mais citadas. Em segundo lugar, aparecem os jovens e a Igreja, logo seguidos dos grupos económicos e empresários e, finalmente, da comunicação social e dos partidos políticos.

Gráfico 4 - Grupos sociais mais úteis



Surge-nos, pela análise do gráfico 4, uma aparente contradição a um dos aspectos referidos a propósito do gráfico 3 e que dizia respeito aos "preconceitos" quanto aos grupos económicos/empresários. No gráfico 4, essa categoria surge, não apenas citada, como ainda detendo um valor bastante acentuado (17%). Não há, de facto, qualquer contradição. No que se

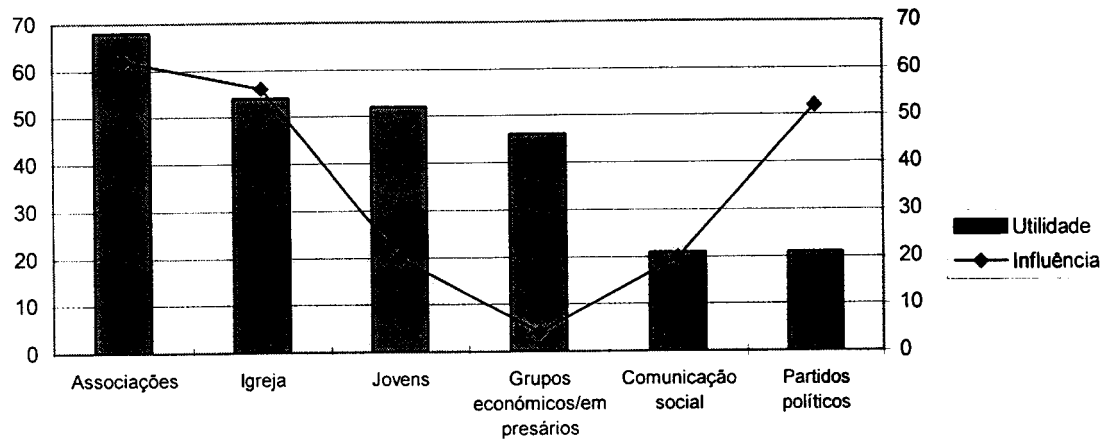
[101] Entrevistado 2.

refere à utilidade dos grupos económicos/empresários os "preconceitos" serão muito menores, porque eles aparecem, no imaginário do inquirido e no imaginário colectivo, como tendo um fundamental papel num dos aspectos mais decisivos da vida das pessoas: o emprego.

Desta forma, se bem que não lhes seja atribuída grande influência, os grupos económicos/empresários têm uma utilidade muito acentuada na medida em que contribuem para o bem-estar das pessoas e para o desenvolvimento e a prosperidade da localidade.

Para além das disparidades de respostas referentes aos grupos económicos/empresários, conforme se pode ver pelo gráfico 5, as grandes diferenças relacionam-se com os partidos políticos e com os jovens. No caso dos partidos políticos, é-lhes atribuída maior capacidade de influência do que utilidade, ao contrário dos jovens, que têm, segundo o cruzamento das respostas dos inquiridos, maior utilidade do que capacidade de exercer influência (gráfico 5).

Gráfico 5 - Utilidade/influência dos grupos sociais



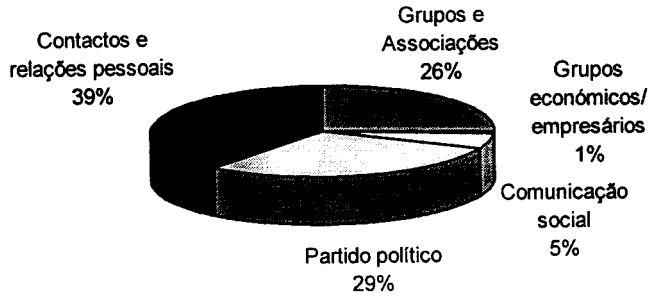
Estas disparidades encontram a sua justificação, no nosso ponto de vista, pelas lógicas distintas que lhes estão subjacentes. A utilidade respeita à capacidade de exercício de uma acção proveitosa ou importante para o bem da comunidade. Já no que respeita à influência, aquilo que lhe subjaz é a capacidade de intervir directa ou indirectamente sobre as decisões ou sobre as acções dos eleitos políticos locais.

Há, desta forma, uma acentuada discrepância nas duas lógicas de resposta: a importância não será totalmente correlativa - pelo menos para alguns grupos - da capacidade de intervir e de influenciar.

Atentemos, para uma análise fundamental nesta linha de raciocínio, aos apoios que os eleitos inquiridos declaram serem os mais importantes. Os contactos e as relações pessoais são efectivamente os apoios mais relevantes dos eleitos locais. Promovendo uma rede de amizades/conhecimentos mais ou menos vasta, o eleito local forma uma estrutura de apoio e de suporte à

sua actividade política e ao próprio partido que o enquadra. Esses apoios resultarão, como veremos mais à frente, de uma forma pessoalizada e directa de abordar os problemas e de negociar soluções directamente com as populações para esses mesmos problemas.

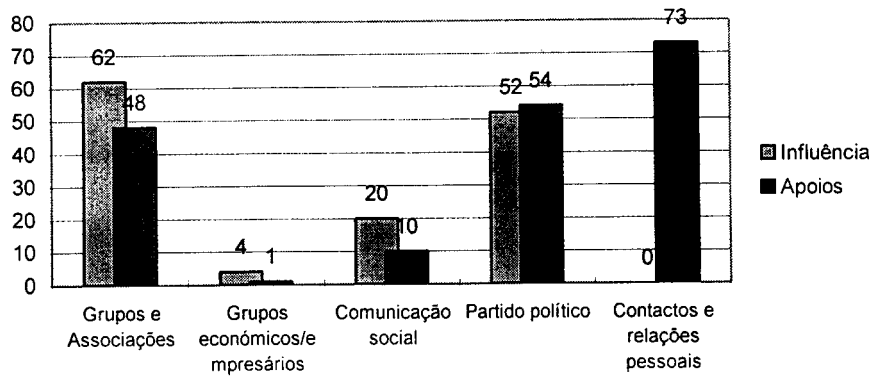
Gráfico 6 - Principais apoios na actividade política



O partido político é, desta vez, mais claramente decisivo. É verdade que uma importante teia de apoios partidários encontra-se dispersa por variadas instituições locais (associações, jovens, entre outras). No entanto, uma outra parte fundamental desses mesmos apoios partidários encontra-se no interior da própria "máquina partidária" e das influências que é capaz de exercer.

Paralelamente, as associações e os grupos locais (grupos ligados à paróquia, escolas, etc.) são um idêntico mecanismo de apoio dos eleitos políticos locais. Esta vertente, mais relacionada com o grau de localismo já previamente abordado, sublinha a existência de uma rede de apoios que gira à volta de uma forma de actuação específica e concreta: a pessoalização e a existência de canais directos de resolução dos problemas.

Gráfico 7 - Influência/apoios na actividade política



Comparando a capacidade de influência com os apoios, podemos constatar que o partido político tem um importante e similar papel num e no outro vector analítico.

Os contactos e as relações pessoais, tendo um valor fundamental no que respeita aos apoios recebidos (73% de referências), não é indicado como influência no desempenho político dos eleitos locais. Este facto fica a dever-se à circunstância de terem sido diluídos nas diversas categorias da resposta (associações, jovens, partido, etc.) as áreas de influência. Ou seja: ou inquiridos "institucionalizaram" a capacidade de influência e "fulanizaram" os apoios de que são tributários.

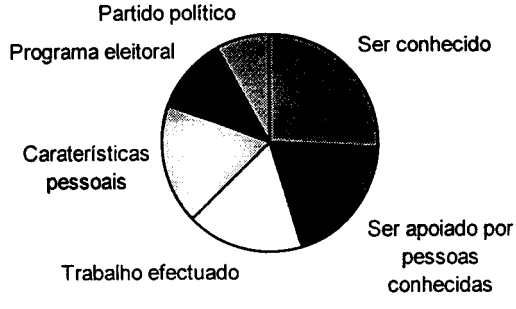
Paralelamente, os grupos e associações locais surgem como sendo passíveis de exercerem muita influência e de fornecerem importantes apoios no desenvolvimento da actividade política. Aliás, este facto tem uma acrescida importância, na medida em que estas instituições podem desempenhar um papel de liderança das opiniões a nível local, beneficiando ou prejudicando os eleitos ou os candidatos a eleitos locais.

A comunicação social tem um valor relativamente pequeno, mas ainda assim assumido, sobretudo naquilo que respeita ao papel da imprensa regional ou local, o que não poderia deixar de ser, dadas as características de "poder" que envolvem a imprensa, nomeadamente e neste caso, a imprensa local. Para além do mais, existe, em termos locais, uma conotação ou uma maior proximidade entre um dado jornal e um ou outro partido político.

Finalmente, os grupos económicos e empresários têm um valor meramente residual e sem importância (quantitativa), até devido a tudo aquilo que já tivemos a oportunidade de argumentar a este propósito.

Se, por comparação, tivermos em conta o que os inquiridos referem a respeito das principais razões que contribuíram para a sua eleição, reforçaremos o raciocínio desenvolvido anteriormente. É que as categorias mais vezes citadas são dependentes de factores ou explicações personalizadas ou relacionadas com a figura do eleito local.

Gráfico 8 - Razões que mais contribuíram para a eleição



Um eventual grau de pessoalismo considerado no desempenho das tarefas do eleito local pode claramente ser indiciado a partir das próprias razões que influenciaram a eleição. Os mais importantes motivos invocados são de âmbito pessoal ou relacionado com as principais razões de conhecimentos pessoais. Assim, o facto de "ser conhecido" e de "ser apoiado por pessoas conhecidas" são os motivos mais importantes apontados para influenciarem as eleições. Identificamos aqui um importante nível de visibilidade pública das pessoas mais conhecidas - uma eventual elite local - com capacidade de exercerem uma influência positiva na orientação do voto das pessoas.

Paralelamente, a segunda ordem de razões prende-se com o trabalho efectuado e com as características pessoais (que nas entrevistas foram muitas vezes identificadas como sendo a honestidade, a competência, o amor à terra, entre outras). Poderá aqui existir um importante vector de "continuidade" dos mandatos políticos locais - quam ganha consegue encontrar formas e mecanismos de promover a sua manutenção no poder, a partir do trabalho e da visibilidade desse mesmo trabalho e capitalizando os resultados da acção desenvolvida.

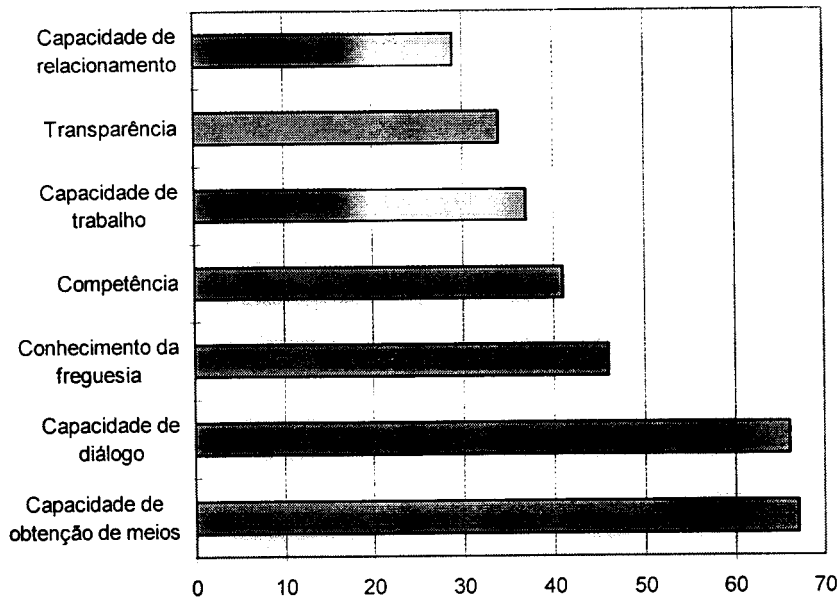
Esta longevidade da vida política dos eleitos locais resultará da existência de estruturas e de configurações que facilitam a manutenção/reprodução no poder, dificultando o acesso às suas instâncias. Veremos mais adiante em que medida é que isto se vislumbra em termos de número de mandatos já realizados pelos nossos inquiridos.

Aliás, não deixará de ser curioso o facto da categoria "trabalho efectuado" ou "trabalho desenvolvido" não ser uma categoria esboçada na codificação das respostas, antes sendo uma categoria inserida pelos inquiridos na resposta "outros", sublinhando assim a sua maior e efectiva interiorização por parte dos actores políticos locais.

Curiosamente, a influência partidária e do programa eleitoral têm muito menor importância, para os inquiridos, do que as demais categorias. Esta resposta parece introduzir um vector de alguma "despartidarização" na vida política local, visível até mesmo na desvalorização do programa eleitoral dos diferentes partidos. Ao desvalorizar os projectos e as propostas, acentuam-se os recursos e os valores individuais e de maior visibilidade pública, interpretada a partir de uma forte inserção no meio local envolvente e de uma maior capacidade de relacionamento com a comunidade local (associações, grupos ou cidadãos individuais).

Esta tendência de respostas e de raciocínios está igualmente patente na enunciação das principais características que um eleito local deve ter para o desempenho das suas funções. Mais uma vez, a vertente político-partidária nem sequer é referida com relevo, ficando as respostas ao nível das capacidades pessoais e das capacidades de obtenção de meios para a freguesia.

Gráfico 9 - Principais qualidades que um eleito local deve possuir



Estes dados têm, no nosso ponto de vista, grande importância. Desde logo, valerá a pena sublinhar que as respostas são dadas por autarcas, o que define o âmbito das mesmas.

Assim, são os próprios autarcas a enunciarem para eles próprios, como principais qualidades que um eleito local deve possuir, em primeiros lugares, a capacidade de obtenção de meios e a capacidade de diálogo.

Parecerá que quanto melhor "negociador" ou melhor "angariador" de meios fôr o autarca, melhores resultados terá. Esta consciência é tida e manifestada pelos próprios autarcas.

O sucesso da actividade autárquica - ao nível da freguesia - passará fundamentalmente pela capacidade de relacionamento - com pressão ou não - com os órgãos autárquicos hierarquicamente superiores. Dessa capacidade

de relacionamento dependerá substantivamente a qualidade e a quantidade de obra realizada. É que, por razões de atrofia financeira ou de recursos técnicos, a capacidade de realizar obras/iniciativas depende directamente dos apoios fornecidos e, fundamentalmente, da capacidade de negociar e de reivindicar esses mesmos apoios.

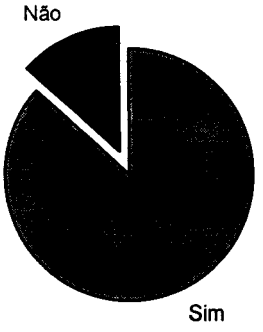
Se as demais categorias têm que ver com qualidades do desempenho das funções efectivas ou com virtudes pessoais, esta categoria de "capacidade de obtenção de meios" revela uma fundamental "zona de sombra" sobre o campo institucional formal.

Assim, se os meios disponíveis fossem efectivamente atribuídos com base em critérios objectivos e formalmente consagrados, não seria necessário - nem tão fundamental - ter esta "capacidade de obtenção de meios", já que eles seriam entregues independentemente das pessoas ou das capacidades de reivindicação das pessoas.

Ora, não só uma importante fatia dos meios não depende directamente de critérios totalmente formalizados, como, sobretudo, a negociação desses meios passa por critérios não-institucionalizados, de pressão, de reivindicações, de estratégia relacional e de "influência discreta" no campo político local.

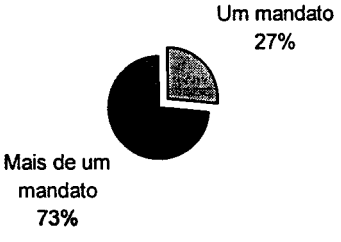
Nesta linha de análise, importará introduzir três aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, 86,6% dos nossos inquiridos afirmaram que tinham já, antes de serem autarcas, um envolvimento em organizações não-partidárias, sobretudo em associações locais e na paróquia.

Gráfico 10 - Tinha já algum envolvimento em organizações não partidárias antes de se candidatar?



Paralelamente, 65% dos nossos inquiridos estão já a cumprir o segundo - ou mais - mandato como eleitos locais. A perenidade dos mandatos dos eleitos locais parece ser um dado decisivo na caracterização do seu grau de localismo - em virtude da difícil ascensão política - e das suas redes de relações estabelecidas localmente.

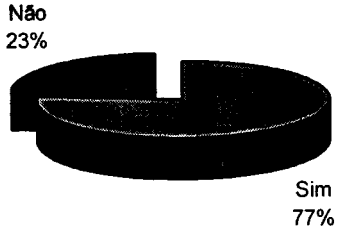
Gráfico 11 - Nº de mandatos cumpridos



Estes valores poderão, no nosso ponto de vista, indiciar uma certa tendência para a reprodução dos mandatos consecutivos por parte dos eleitos locais. Se, nos valores considerados, ponderarmos as possibilidades de perder

eleições e as possibilidades do partido escolher outro candidato, os números serão ainda mais significativos. Igualmente significativo (e até correlativo dos enfoques anteriores) é a predisposição para uma recandidatura a um novo mandato.

Gráfico 12 - Gostaria de se recandidatar a um novo mandato?

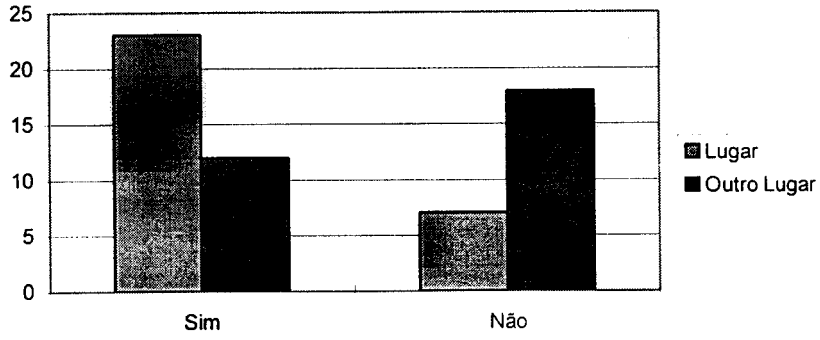


Existe uma clara predisposição da generalidade dos inquiridos para uma recandidatura ao cargo que ocupam, argumentando sempre com a "vontade de servir a freguesia", com o "gosto pela actividade", entre outras.

Ao contrário, existe um grande enraízamento local dos actores políticos locais, visível, desde logo, pela relutância numa candidatura a outro cargo público.

Embora aqui os valores sejam menos discrepantes, são, apesar de tudo, indiciadores de uma tendência e de uma postura política.

Gráfico 13 - Gostaria de se recandidatar ao lugar/candidatar-se a outro lugar público?



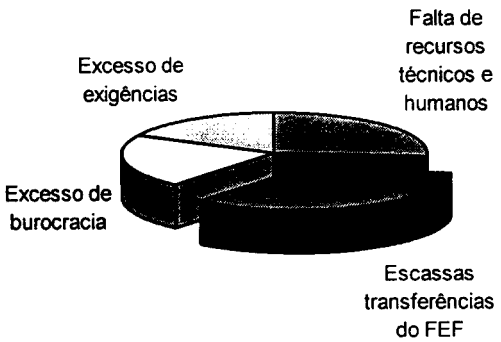
A candidatura a outro lugar/cargo público não recebe enorme interesse por parte dos nossos inquiridos, contrastando com uma recandidatura ao lugar que ocupam. Esta situação prefigura um forte enraízamento local e um desprendimento quanto ao carreirismo político. Na verdade, parecem ser claras diminutas aspirações de fazer carreira política (muitos dizem até que "já tenho carreira profissional" ou "isso é para aqueles que querem outros vôos"), valorizando a ligação à localidade, de alguma forma mais até do que a ligação ao partido. No entanto, importará referir que perto de 50% dos nossos inquiridos declararam estarem já a exercer o cargo de Presidente de Junta de Freguesia a tempo inteiro ou a tempo parcial, conforme o permite a lei.

O tipo e o grau de dificuldades sentidas no exercício dos cargos políticos locais são alguns dos principais entraves ao superior grau de executabilidade dos objectivos autárquicos, nomeadamente dos objectivos das Juntas de Freguesia.

No entanto, essas dificuldades são igualmente um incentivo importante ao funcionamento de formas "paralelas" de obtenção de meios e de "redes paralelas de influência" com vista ao aumento da capacidade de intervenção dos eleitos políticos locais (a partir dos meios conseguidos).

As grandes dificuldades expressas pelos nossos inquiridos são, sobretudo e em primeiro lugar, deficiências financeiras e de recursos ao desenvolvimento da acção autárquica.

Gráfico 14 - Principais obstáculos aos eleitos locais



As verbas são muito reduzidas face às exigências existentes, o que implica que elas tenham que ser negociadas e transferidas mediante diversos esquemas - nomeadamente esquemas paralelos - de obtenção de meios.

Idênticos processos estão presentes no respeitante aos recursos técnicos e humanos. Muitos dos projectos e iniciativas locais - ao nível das Juntas de Freguesia - passam pela intervenção do órgão hierarquicamente superior na execução técnica (engenharia, arquitectura, até mesmo assistência social), que, de outra forma, não seriam possíveis. Mesmo algumas das "pequenas obras" das Juntas de Freguesia necessitam, pelo menos, do apoio técnico

(alinhamentos, topografia, etc.) dos técnicos que só a Câmara Municipal dispõe. Ora, como os recursos (técnicos) são escassos face às necessidades existentes, a rapidez dos processos resulta, muitas vezes, das "pequenas lembranças", da presença ou dos telefonemas constantes, ou até dos berros e das ameaças de denúncia.

Assim, os dois grandes obstáculos ao exercício da actividade dos eleitos locais resultam nas duas grandes áreas de dependência face à Câmara Municipal, ao mesmo tempo que implicam o directo envolvimento na negociação e na "influência discreta" (encobertas pelas formalidades institucionais) por parte dos eleitos locais dependentes.

Paralelamente, as principais alterações que permitiriam melhorar os resultados do exercício dos eleitos locais são, segundo os nossos inquiridos, igualmente aspectos relacionados com verbas e reforços financeiros, aspectos já realçados anteriormente. No entanto, como podemos constatar pelo gráfico 15, a principal resposta vai para o aumento ou melhoria das assessorias técnicas nas autarquias locais/Juntas de Freguesia.

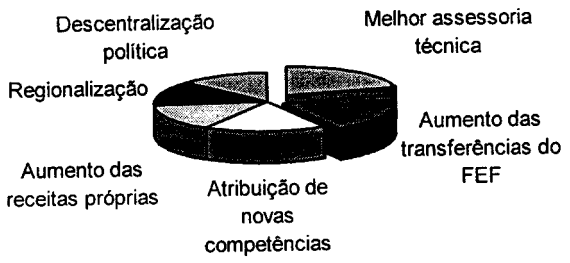
Isto resulta de um facto básico: será mais fácil empreender um relacionamento, conflitual ou não, com parceiros políticos com vista à obtenção de meios, do que empreender esses mesmos relacionamentos com técnicos ou com estruturas técnicas.

Além do mais, o processo, algumas vezes referido nas entrevistas, de oferecer umas "pequenas lembranças" a alguns técnicos não pode resultar do

dinheiro do próprio eleito local, mas também não pode fazer parte da contabilidade autárquica, pelo que se torna um processo mais complicado.

Como nos referiu um entrevistado[102], «o dinheiro, nós lá nos vamos entendendo; o pior problema é com os processos que entram nos gabinetes dos técnicos e nunca mais de lá saem, porque eles perdem o tempo a tratar de trabalhos particulares».

Gráfico 15 - Aspectos que permitiriam melhorar os resultados do exercício do Poder Local



Estes dados assumem, em nosso entender, a muito escassa existência de apoios técnicos aos autarcas, nomeadamente aos autarcas de freguesia. Estamos persuadidos que a resposta teria sido absolutamente diversa se fosse dada, maioritariamente, por autarcas de Câmaras municipais, cuja estrutura técnica e de assessorias é muito mais forte, muitas vezes até "pesada"[103].

Ao mesmo tempo, as verbas são igualmente citadas, não só naquilo que respeita às verbas transferidas pelo Fundo de Equilíbrio Financeiro, portanto às verbas vindas de entidades externas (Estado), como naquilo que diz

[102] Entrevista 4.
[103] Expressão reproduzida de uma entrevista (Entrevista 9).

respeito à possibilidade de serem criadas e aumentadas as receitas próprias das quais os autarcas possam dispôr.

Os aspectos mais relacionados com a vertente política - descentralização e/ou regionalização - são desvalorizados, evidenciando algum alheamento para questões menos "práticas" ou com um âmbito político mais elaborado.

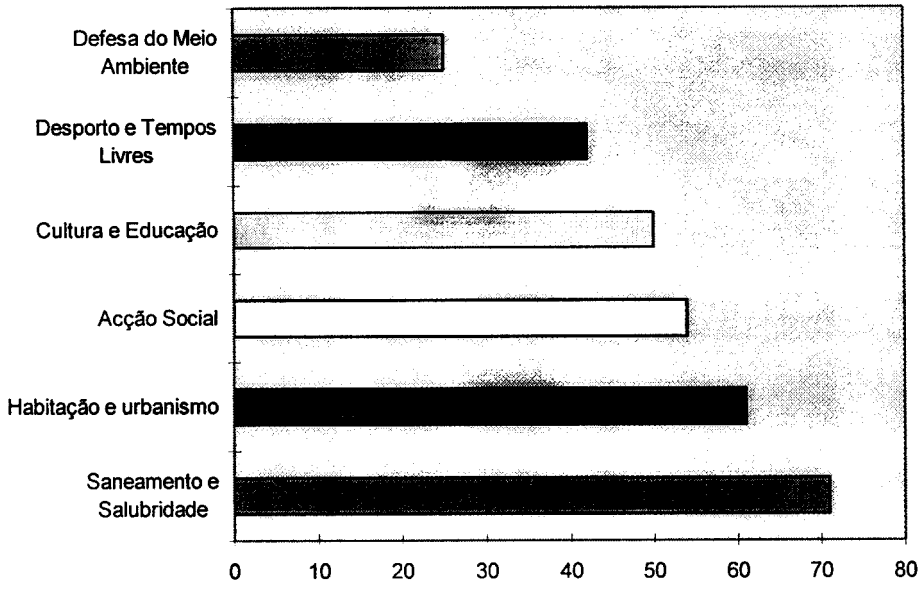
Este índice de respostas a este propósito não deixa de ter alguma importância se tivermos em linha de conta que são questões que fazem parte do debate político mais actual. Apesar disso, não deixam de ser as menos importantes do escalonamento efectuado pelos nossos inquiridos, talvez pela intangibilidade na prática executiva concreta dos eleitos locais, nomeadamente os eleitos locais de Juntas de Freguesia.

Mudando de enfoque de análise, será importante referir que, ao serem questionados sobre as principais carências que sentem existirem nas suas freguesias, os nossos inquiridos mantêm preocupações infraestruturais e de respostas às necessidades básicas. Este facto parece, no nosso ponto de vista, revestir-se de enorme importância, na medida em que choca, de forma acentuada, com a noção mais ou menos afirmada por todos os estudos, segundo o qual, neste momento histórico do poder local português, as questões que mais se colocam são questões de desenvolvimento, sucedâneas das questões infraestruturais que caracterizaram uma primeira fase do poder local pós-25 de Abril[104].

[104] Cf. Juan Mozzicafreddo, *et. al.*, op. cit..

Ainda mais nos permitimos realçar esta vertente, na medida em que lidámos, no trabalho empírico, com dois municípios pertencentes à segunda Área Metropolitana portuguesa, tendo um grau de "urbanidade" aparentemente mais elevado, grau de "urbanidade" no qual se inclui (ou pressuporíamos que se incluíria) a satisfação das principais carências básicas e infraestruturais.

Gráfico 16 - Principais carências da freguesia/município

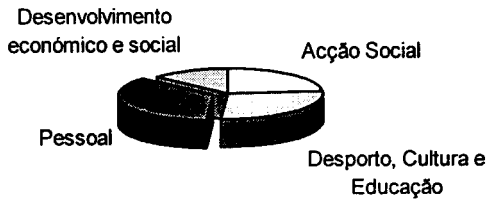


Como podemos observar pelo gráfico anterior, as áreas de intervenção que poderíamos relacionar mais directamente com as questões do desenvolvimento são aquelas que aparecem como preocupações inferiores, enquanto as áreas do saneamento, salubridade e habitação aparecem como preocupações ou carências fundamentais.

Apesar de todos estes anos seguintes ao 25 de Abril, em que as preocupações foram tendencialmente preocupações infraestruturais e de

satisfação das necessidades básicas das pessoas, hoje em dia, havendo outras e novas preocupações (meio ambiente, cultura, entre outras), não deixam de ser as áreas das infraestruturas e das necessidades básicas a terem maior importância e maior índice de carências e de vontade de resposta a essas mesmas carências, mesmo nas freguesias e nos municípios mais urbanos.

Gráfico 17 - Principais gastos orçamentais



Se tivermos em conta, paralelamente, os gastos orçamentais declarados pelos inquiridos, verificamos que pouco correspondem às reais necessidades previamente declaradas. Assim, grande parte do Orçamento é atribuído a despesas com Pessoal[105], seguido por áreas mais ligadas às carências ou necessidades sociais (educação, desporto, acção social). Este facto, aparentemente contraditório, deve ser interpretado pela análise de dois aspectos distintos. Em primeiro lugar, uma das importantes áreas de intervenção das autarquias locais, nomeadamente das Juntas de Freguesia, é a limpeza e os serviços gerais. Estas actividades não envolvem pessoal

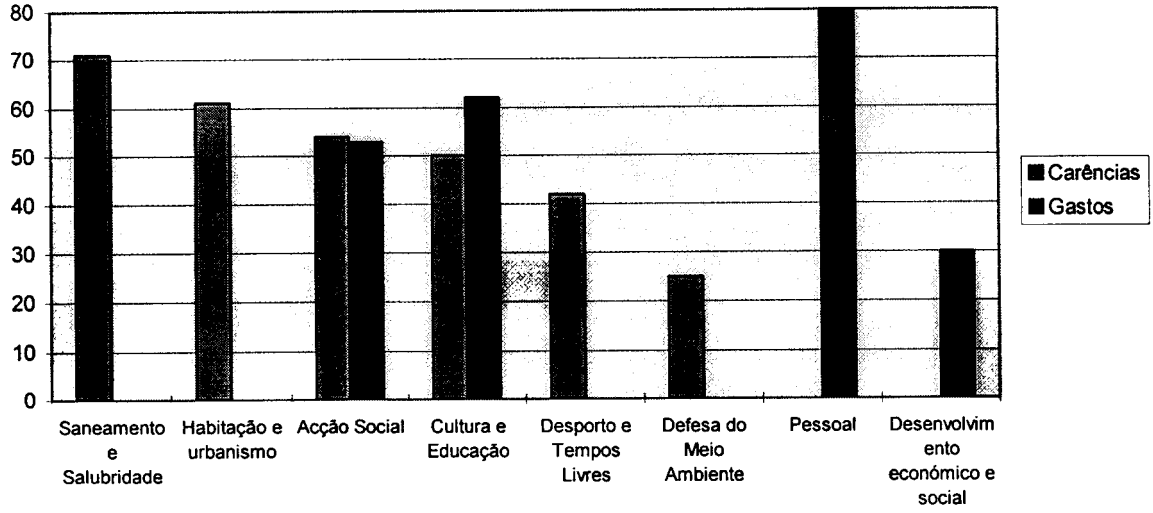
[105] Importará sublinhar que, segundo as regras orçamentais das autarquias locais, as despesas com Pessoal não podem exceder os 50% do valor total do Orçamento.

especializado, embora necessitem de um volume de trabalhadores acentuado e de um quadro de pessoal que absorve importantes verbas.

Ao mesmo tempo e em segundo lugar, as principais carências anteriormente enunciadas pelos inquiridos não são satisfeitas (nem podem ser satisfeitas) directamente pelos órgãos autárquicos de freguesia. Nem o saneamento, nem a salubridade, nem a habitação e urbanismo são áreas de intervenção do poder local ao nível das Juntas de Freguesia. Desta forma, como podemos verificar pela análise do gráfico 18, as principais discrepâncias entre as carências enunciadas e os gastos verificados devem-se à impossibilidade (financeira e técnica) de intervenção directa nos problemas referidos. O nível mais local do poder reserva, assim, para si, as tarefas de intervenção quotidiana e de rotina junto das populações, resolvendo os "pequenos" problemas diários das populações ou intervindo em aspectos pontuais da localidade, uma vez que não tem possibilidade de outro grau de desempenho.

As carências de "nível superior" e que não podem ser satisfeitas directamente pelas autarquias locais de freguesia, são resolvidas (ou a sua resolução é exigida) pela pressão, pela sensibilização e pela capacidade de influenciar as opções do órgão superior. Esta influência tem, no entanto, de ser "discreta", até mesmo subtil, para não ser tornada pública e evidente junto dos demais interessados do mesmo campo de acção de outra freguesia e, portanto, de uma zona de reivindicação "adversária".

Gráfico 18 - Carências/gastos declarados pelos inquiridos



Confrontando estes aspectos com algumas entrevistas[106] diríamos que a intervenção dos eleitos locais de freguesia na resolução dos problemas ou das carências que mais afligem as áreas de sua jurisdição não se verifica de forma directa, devido a todos os condicionalismos anteriormente enunciados. Assim, essa intervenção na resolução dos problemas ou carências sentidas reveste uma forma indirecta, muitas vezes tornada pressão política, outras vezes levada até à "denúncia pública"[107].

Há, desta forma, uma importante intervenção - uma decisiva intervenção, como justificaremos de seguida - dos eleitos locais de freguesia através de mecanismos de pressão e de influência junto de órgãos superiores - nomeadamente camarários - geridos por "amigos" ou "companheiros" de partido - ou, a outro nível, mas numa lógica idêntica, junto de funcionários

[106] Para sermos rigorosos, deveríamos dizer que o aspecto que vamos abordar foi enunciado em todas as entrevistas, com maior ou menor ênfase, mas em todas elas, o que, do nosso ponto de vista, lhe confere uma importância explicativa acrescida.

[107] Esta modalidade tem menor impacto devido a proximidades ou pertenças partidárias que, apesar da eventual importância das exigências, importará não pôr em causa.

superiores, quer por mecanismos de identidades de interesses[108], quer até por mecanismos de concessão de algumas benesses[109].

Não existindo mecanismos materiais para intervir nas principais carências, não existindo recursos técnicos para os mesmos efeitos, os eleitos locais acabam por se verem condicionados a usar as formas disponíveis, nomeadamente a pressão política e o conhecimento partidário. É sintomático que uma das principais referências seja partidária. Como nos disse um dos nossos entrevistados, «acabo por resolver mais problemas nas reuniões da Comissão Política[110] do que nas idas à Câmara»[111].

A questão será imediata: o que é que acontece quando os partidos em causa são diferentes? Haverá mecanismos de selecção baseados em critérios partidários?

A atestar pela importância declarada dos mecanismos de pressão, dos conhecimentos e das influências, somos fortemente levados a crer que tal acontece, quando os eleitos políticos locais de freguesia têm necessidade de influenciar uma decisão ou de impôr uma solução para problemas que não conseguem resolver, pelo conjunto de motivos já aduzidos.

A partidarização é, pois, um fenómeno claramente equidistante e correlativo da pessoalização no exercício da actividade política local.

---

[108] Um dos nossos entrevistados (entrevista 6) foi frontal: «O que me vale é que o Engenheiro X é o chefe de divisão e mora na freguesia, senão estava perdido no meio daquela máquina de interesses».

[109] O envio de uma lembrança no Natal, que reveste formas que não conseguimos esclarecer totalmente, convites "pessoais" para esta ou aquela iniciativa (numa espécie de estratégia de "charme"), até mesmo referências elogiosas numa entrevista num jornal local, entre outras.

[110] Estrutura concelhia partidária, na qual têm assento por inerência todos os presidentes de Junta de Freguesia e todos os Vereadores e Presidente da Câmara e da Assembleia Municipal.

[111] Entrevista 4.

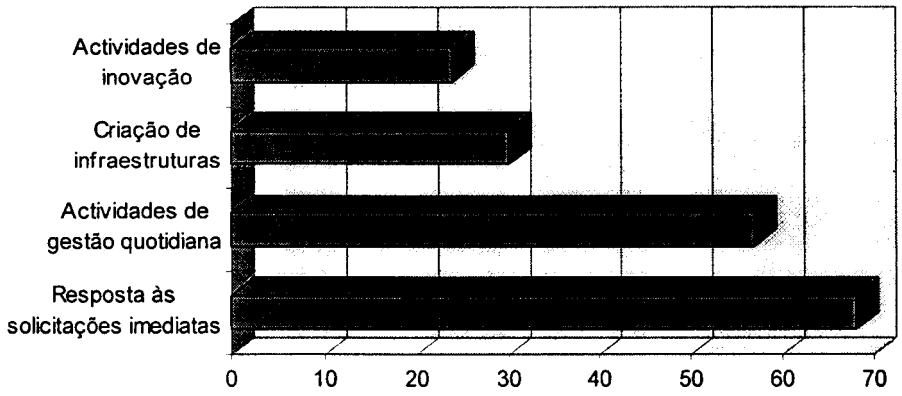
Na linha das questões que vêm sendo analisadas, importará perceber quais os níveis e as formas privilegiadas de actuação dos actores políticos locais, naquilo que respeita às suas acções de gestão, mas igualmente naquilo que respeita às formas de relacionamento com a população.

Assim, deveremos ter em conta que nos referimos a uma instância específica do poder local. O poder local não é uno. Antes, enquadra duas situações díspares, nomeadamente referidas às Câmaras Municipais, por um lado, e às Juntas de Freguesia, por outro. Desta forma, a interpretação das respostas deve ser feita à luz destas disparidades e à luz das estruturas e dos contextos esboçados anteriomente.

Não é, pois, de estranhar que a grande maioria dos nossos inquiridos privilegie formas de actuação que visam sobretudo responder às solicitações mais imediatas da população.

Simultaneamente, diríamos complementarmente, esta forma de actuação articula-se com um tipo de actividades de gestão quotidiana, fundamentalmente vocacionadas para uma ligação muito próxima aos cidadãos e à comunidade local, satisfazendo as suas necessidades mais prementes ou os seus problemas de âmbito mais restrito.

Gráfico 19 - Formas de actuação privilegiadas



A grande ligação aos cidadãos por parte dos eleitos locais, nomeadamente os eleitos locais de freguesia, advem de uma forte presença na resolução dos "pequenos" problemas pontuais, mas que têm para as pessoas um efeito de visibilidade (política) muitíssimo acentuado.

Não podendo basear a sua acção em "obras de impacto", baseiam-na numa estreita relação com os cidadãos e na resolução dos seus principais problemas.

Esta estreita relação não se verifica somente pela resolução dos problemas mais ou menos pontuais que vão surgindo. Paralelamente a esta "intimidade", provavelmente até resultante desta "intimidade", gera-se uma consideração do respectivo eleito local como o portador por excelência das necessidades ou das carências mais estruturais da população. Passa a competir, quase por delegação de confiança, ao eleito local exercer todos os mecanismos com vista à obtenção dos meios e à satisfação das principais exigências que importará ter em conta.

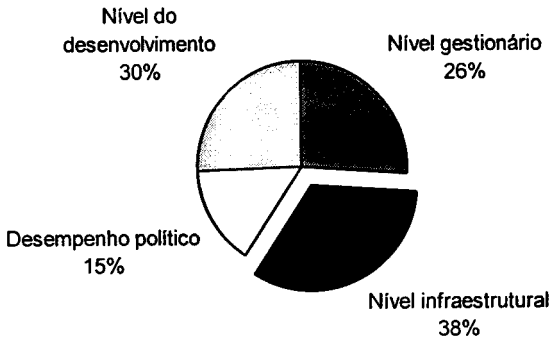
Esta competência de representação e, consequentemente, de pressão política para a satisfação das exigências dos cidadãos vai até um ponto mais pessoal. São vários os testemunhos enunciados nas entrevistas que dão conta de uma intervenção do eleito local na aceleração de determinados processos - que estão na Câmara - e que se encontram parados. Assim, importará "dar um empurrão" para o encaminhamento dos problemas - muitas vezes pessoais, como referimos - no sentido de abrir canais de resolução através de um mecanismo subtil de "mediação" ou de "influência discreta" (quer junto dos políticos, quer junto dos próprios técnicos camarários).

A criação das infraestruturas não é, pela análise do gráfico 19, de importância essencial, sobretudo porque choca frontalmente com a já sublinhada insuficiência de meios (materiais e humanos) com que os eleitos locais se debatem e que lhes retira essa possibilidade de intervenção.

A colocação das actividades de inovação no nível mais inferior e, portanto, mais descurado nem sequer levanta, na linha de raciocínio explanada, qualquer dúvida ou incongruência.

Ao mesmo tempo, quando questionados sobre os níveis de actuação, os nossos inquiridos parecem não reproduzir minimamente a lógica presente nas respostas anteriores, devido a razões que são, do nosso ponto de vista, bastante claras.

Gráfico 20 - Níveis de actuação privilegiados



Verificamos que os inquiridos manifestam níveis de actuação infraestruturais e de desenvolvimento, portanto, à primeira vista, nada enquadradas nas formas de actuação anteriormente confessadas.

Isto não resulta de nenhuma contradição, mas sim de duas razões muito objectivas e ligadas com a percepção feita pelos inquiridos dos vocábulos e dos âmbitos referidos.

Assim, em primeiro lugar, parece-nos claro que as respostas dos nossos inquiridos manifestam um nível de actuação mais "indirecto" do que directo. Houve uma clara identificação dos níveis de actuação com as carências existentes - e, portanto, com os aspectos de inquietação e de maior premência de acção - para o que a resposta "infraestrutural" é perfeitamente congruente, mais do que uma identificação dos níveis de actuação com as estratégias de acção no exercício do poder.

Em segundo lugar, houve uma apropriação linguística do trabalho que está em causa, alterando o conteúdo substantivo da palavra "desenvolvimento".

Assim, parece-nos que o raciocínio é claro: encontrando-se a resolver problemas importantes para a vida das pessoas, estão automaticamente a contribuir para o "desenvolvimento" da localidade. É ideologicamente mais apropriável este termo do que o vocábulo "gestionário" que acarreta, em nosso entender, uma certa conotação negativa e relacionada com formas indesejáveis de uma certa "tecnocracia".

O desempenho político fica, apesar de tudo, ainda mais desvalorizado do que o nível gestionário. Tal facto verifica-se, em nosso entender, pela acentuação do vector "pouco político" e mais de "serviço comunitário" ou de "ligação à localidade" que os eleitos locais tendem a interiorizar e a fazer passar - com maior ou menor carga ideológica - para a opinião geral como aspecto constitutivo da sua própria imagem.

Estes enviesamentos contribuem bem, no nosso ponto de vista, para perceber a existência de uma rede ideológica e mistificadora que atravessa os procedimentos e os discursos dos actores. Cria-se, desta forma, uma importante fachada pública por detrás da qual se escondem motivações e formas de actuação totalmente diversas das aparências e das faces imaculadas que fazem parte da própria mistificação do campo político a nível local.

Para testar o que vimos dizendo, importará ter em conta as respostas dos nossos inquiridos quando se trata de enquadrar as formas que privilegiam na negociação e mediação face a determinados problemas colectivos - ou que

envolvem mais do que uma pessoa. O sentido da resposta dificilmente poderia ser mais claro.

QUADRO 11 - FORMAS DE NEGOCIAÇÃO/MEDIAÇÃO

Negociação directa e pessoal	Mediação externa ao problema	Imposição de solução	Alargamento da questão a todos os interessados	Outras
23	0	0	7	0

A grande força dos eleitos locais parece ser, mais uma vez, a capacidade e a disponibilidade para efectuar uma intervenção directa junto das pessoas, para além das próprias "reuniões públicas" mensais. Paralelamente, nem a mediação externa ao problema, nem a imposição de soluções são, sequer uma vez, mencionadas.

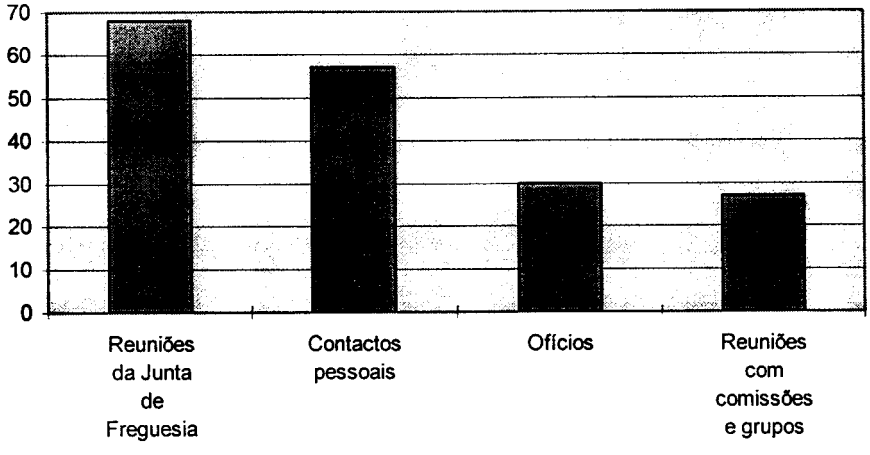
Efectivamente, estamos crentes que o próprio "alargamento da questão a todos os interessados" é uma parte ou um aspecto particular da própria "negociação directa e pessoal" e não uma opção isolada.

Aliás, quando abordados sobre a questão das fontes de informação e consulta, os nossos inquiridos colocam em patamares idêntidos dois aspectos complementares desta vertente pessoalista de exercício do poder: a presença em reuniões da Junta de Freguesia e os contactos pessoais.

As próprias reuniões de Junta de Freguesia, com a presença dos cidadãos, adquire um cunho pessoal, de "intimidade", na relação que se estabelece para a resolução dos problemas. São espaços semi-públicos, onde se podem

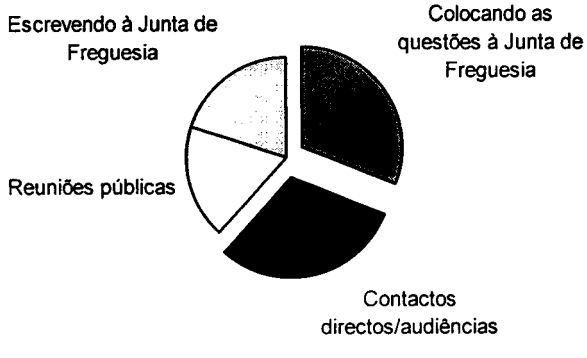
gerar, inclusivamente, mecanismos de confiança recíproca e de legitimação política (pessoal), desde logo pela capacidade manifestada de resolver os problemas ou pela abertura no sentido de encontrar uma solução.

Gráfico 21 - Fontes de informação e consulta



Ao mesmo tempo, relativamente aos canais de apresentação de problemas, as preferências são perfeitamente correlativas das respostas anteriores.

Gráfico 22 - Canais de apresentação de problemas



Os contactos directos de todas as formas - reuniões, exposições escritas, conversas pessoais - são os mais indicados, aparecendo com idêntica

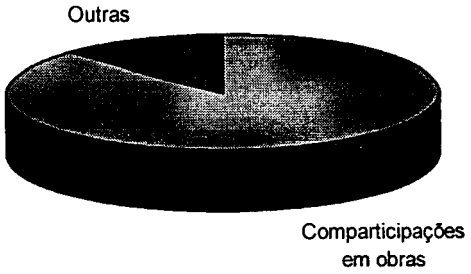
ponderação a categoria "colocando as questões à Junta de Freguesia" e a categoria "contactos directos/audiências".

As piores formas de apresentar os problemas são as categorias "escrever na imprensa" e "organizar manifestações", aspectos que põem em causa a própria imagem pública da autarquia. Não podemos aqui deixar de evidenciar uma perspectiva ou uma lógica acentuadamente política no exercício do poder por parte dos actores políticos locais, ao contrário do que eles próprios referem como sendo mais importante (a ligação à comunidade em detrimento da valorização do desempenho político).

Ainda mais estes vectores se acentuam quando passamos para a lógica material dos comportamentos. Assim, as grandes fontes de recursos "paralelos" às transferências do F.E.F. - declaradas insuficientes por todos os entrevistados - são, destacadamente, as comparticipações em obras.

Como sabemos, não é permitido às autarquias locais de freguesia recorrerem a empréstimos, uma vez que a lei não lhes configura capacidade de endividamento. Desta forma, é compreensível que, quer os contratos-programa, quer os fundos comunitários, não sejam referidos como significativos, uma vez que pressupõem a existência de uma parcela ou percentagem que deve ser avançada pela entidade promotora, o que dificilmente pode acontecer. E já nem nos referimos com substancial aprofundamento ao facto de mais de 90% dos nossos inquiridos terem declarado não disporem de assessorias no seu desempenho.

Gráfico 23 - Fontes de recursos "paralelos"



As comparticipações em obras resultam fundamentalmente da inicitiva - condicionada ou não - de apoio ou ajuda financeira a determinadas realizações. A partir do momento em que as próprias estruturas orçamentais permitem uma relevante arbitrariedade na atribuição de subsídios ou de comparticipações a obras executadas pelas Juntas de Freguesia, abre-se imediatamente um campo fundamental de manobra para a negociação de comparticipações. Aí ficarão prejudicados aqueles que menos acesso tiverem às estruturas (e às pessoas) do poder e saírão beneficiados aqueles que maior capacidade de negociação e maior grau de influência tiverem junto do poder hierarquicamente superior.

Desta forma, se algumas iniciativas mais empreendedoras forem concretizadas, elas terão sempre subjacentes mecanismos de (com)participação financeira da Câmara Municipal, aparentemente para "obras por administração directa". Os critérios e as modalidades objectivas a partir das quais isso é feito não ficaram muito claramente nítidos na presente investigação.

Finalmente, nesta análise dos inquéritos, entendemos importante deixar referidos sumariamente alguns aspectos de caracterização pessoal dos inquiridos.

Desde logo, importará referir que os nossos inquiridos são fundamentalmente pessoas do sexo masculino, com mais de 40 anos de idade e habilitações literárias maioritariamente ao nível do ensino preparatório (agora 2.º e 3.º ciclos do ensino básico) e ensino secundário.

Exercem maioritariamente profissões com vínculo à função pública, o que parece ser relevante. Haverá uma maior propensão dos trabalhadores da função pública para intervirem na política - nomeadamente a nível local -, talvez porque exista muito menor possibilidade de serem prejudicados pessoal e profissionalmente pelas regalias que a lei confere e que, provavelmente, serão de pouco pacífico cumprimento na maioria das empresas privadas[112].

Ao mesmo tempo, nasceram ou quase sempre residiram na freguesia em que foram eleitos (um "grau de localismo" não apenas por pertenças a associações locais, mas também por raízes de vida à própria localidade).

[112] Refira-se que a Lei 29/87, de 30 de Junho, relativa ao Estatuto dos Eleitos Locais, conferia, no art. 2.º, e antes de ser alterada pela Lei 11/96, relativa ao regime de permanência a tempo inteiro, a possibilidade do Presidente da Junta dispôr de 32 horas mensais para tratar de assuntos da sua autarquia, sem qualquer prejuízo no local de trabalho. Parece-nos que existe algumas possibilidades de se gerarem resistências a este tipo de regalias em algumas empresas privadas, o que não acontecerá em tal medida na função pública. No entanto, sublinhamos que estamos no campo das hipóteses sugeridas por algumas referências (não tratadas) feitas em algumas entrevistas.

Finalmente, as famílias de origem dos inquiridos são sobretudo famílias humildes financeiramente e com profissões não-qualificadas ligadas geralmente à agricultura e à indústria.

Com todas as suas especificidades, os resultados deste inquérito e do seu tratamento demonstram algumas fundamentais continuidades de comportamentos e de estruturações do sistema político local, onde a formalidade assume um papel muito mais ilusório do que efectivo.

Aliás, é nesta área de análise que procuraremos discernir os principais contributos resultantes das entrevistas, verificando eventuais tendências de confirmação (ou não) a partir daquilo que os actores entrevistados dizem numa relação mais face-a-face de entrevista.

V.3 - As Entrevistas centradas semi-directivas

A estratégia técnica de utilização das entrevistas foi seleccionada e estruturada sobretudo após a administração e o tratamento dos inquéritos. Desta forma, há uma intencionalmente estreita ligação entre as abordagens dos inquéritos e as abordagens que as entrevistas pretenderam aprofundar e/ou questionar[113].

[113] Cf. Anexo 4 (Guião das entrevistas).

Para além do mais, as entrevistas foram feitas predominantemente na área geográfica delimitada em função do próprio estudo, embora duas delas tenham sido feitas a propósito do mesmo âmbito temático, embora em zonas geográficas distintas[114].

Esta opção, aparentemente desfazada do próprio âmbito (campo empírico) do trabalho, justifica-se, do nosso ponto de vista, pela necessidade de submeter a um pequeno "teste" a linearidade dos conteúdos expressos. Não pretendemos de todo que estas duas entrevistas sirvam para justificar eventuais veleidades generalizadoras. Nada disso. Pretendemos apenas, num teste sem qualquer tratamento específico, perceber eventuais alterações de conteúdos que nos permitissem levantar algumas hipóteses complementares ou enriquecer as hipóteses trabalhadas. Sublinhe-se que tal não aconteceu: não foi difícil verificar um conteúdo homogéneo nas afirmações produzidas e, sem pretender generalizar qualquer resultado, notámos algumas importantes continuidades nas respostas expressas.

Mais acresce o facto de tais entrevistas terem sido feitas em dois concelhos da Área Metropolitana de Lisboa, com similares características sócio-económicas às das zonas estudadas.

Realizámos dez entrevistas[115], cujo guião foi o mais abrangente possível, estabelecendo apenas delimitações temáticas, ainda assim muito gerais. Não

[114] Cf. Anexo 5 (Índice dos entrevistados).
[115] Os entrevistados são mantidos no anonimato por razões óbvias; para enquadrar as suas afirmações, atribuímos um código a cada entrevista e fornecemos um sumário de características de cada entrevistado (índice de entrevistados). Só assim teríamos plena confiança no anonimato exigível num estudo deste tipo.

pretendemos encontrar aspectos de constrangimento a partir da temática, deixando o maior campo possível de resposta aos entrevistados e utilizando apenas a estratégia de colocar as questões e de interromper e repisar aspectos menos clarificados quando tal fosse entendido conveniente.

Seguramente por tal facto, as entrevistas foram muito longas[116] e o seu tratamento teve de ser repensado em função da informação recolhida. No entanto, tendo já elaborado uma prévia categorização dos dados a partir do corpo teórico-conceptual e dos próprios inquéritos efectuados, a tarefa tornou-se mais encaminhada, embora reconheçamos que alguma informação ficou - como provavelmente acabará sempre por ficar - um pouco à margem do trabalho de tratamento da informação.

A codificação selectiva dos dados pressupõe um trabalho mental de vai-vem indutivo e dedutivo, com vista a re-elaborar aspectos menos concretizados e a re-definir áreas de análise menos clarificadas. Tentámos, a partir deste tipo de codificação, estabelecer dimensões específicas, mas igualmente estabelecer relações entre elas que possam ser proveitosas para a própria investigação.

Alguma da informação recolhida através das entrevistas foi já referida e analisada a propósito das abordagens dos resultados dos inquéritos, pelo que a análise das entrevistas será mais sucinta, na medida em que não se pretende proceder a repetições desnecessárias.

[116] Todas elas ultrapassaram as duas horas e trinta minutos.

Esta interacção de abordagens teve de sobrepôr-se, em vários momentos, à maior rigidez da descrição do índice do relatório elaborado. Aliás, tal facto não poderia deixar de acontecer quando as dimensões analíticas são, na maior parte das vezes, semelhantes e as complementaridades de informação estão constantemente presentes.

Passando a uma análise mais estreita sobre as entrevistas, podemos considerar que as suas respostas vão no sentido da afirmação da maior parte dos pressupostos desta investigação, umas vezes recorrendo a maiores defesas e dissimulações, outras vezes fazendo-o em menor grau.

Assim, desde logo, sublinha-se um certo descontentamento pela forma de funcionamento do poder local: «Aquilo que mais me chateia são os amiguismos; para mais, esses amiguismos têm quase sempre um contorno partidário, o que me penaliza claramente»[117]. Ou seja, na medida em que muito do apoio camarário passa pela forma dos subsídios ou das comparticipações já referidas anteriormente, facilmente sucede, como vimos, que as cumplicidades e as "influências discretas" decidem muitos dos processos e criam os critérios onde (propositadamente ou não) eles não existiam.

Aliás, um dos critérios existentes e que maior importância parece adquirir é o critério partidário. Como nos refere o mesmo entrevistado, «se o partido é o mesmo, até nos corredores se fazem os despachos e se cobrem os maiores buracos financeiros. Se o partido não é o mesmo, lá vêm as histórias dos

[117] Entrevista 2.

cabimentos orçamentais. Isso é bem visível na discussão do Relatório e das Contas de exercício».

No entanto, o eventual fenómeno de exclusão não está unicamente dependente da vertente partidária. Existe uma importante exclusão intra-partidária, que tem que ver com fenómenos de reconhecimento, fenómenos de maior capacidade de reivindicação política e fenómenos de visibilidade e legitimidade pública para pôr em causa o órgão camarário, se fôr caso disso. As entrevistas na imprensa local, onde se levantam véus de críticas por apoios que não são concedidos colocam alguma "ordem" nas opções camarárias - desde logo, as próprias opções expressas no Plano de Actividades - devido à capacidade de se fazerem ouvir e à legitimidade e impacto das afirmações produzidas.

Nesta linha, poderíamos mesmo afirmar que existe um constante temor aos agentes políticos mais notáveis. No entanto, esse temor não é apenas público, ou seja, não actua apenas (ou sequer sobretudo) junto das populações, junto dos cidadãos. Este temor tem uma especial importância na balança de forças intra-partidária: «se eu não fôr apoiado pela Câmara, também não contam com o meu apoio na próxima candidatura. Haverá mais candidatos e eu ainda valho alguns votos na Comissão Política»[118]. Quer dizer: a legitimação dos notáveis tem uma dupla origem. Em primeiro lugar, uma origem mais pública e de exercício estritamente político. Em segundo

[118] Entrevista 3.

lugar, uma origem mais interna ao partido e de cariz mais reprodutor das estruturas e das pessoas.

Na prática, fazendo parte de um órgão hierarquicamente superior, a manutenção do executivo autárquico municipal depende dos votos dos munícipes, obviamente, mas depende, antes disso, da escolha que o partido efectuar. E é aí que as Secções locais (estruturas locais dos partidos ao nível de freguesia) se fazem ouvir, sendo igualmente aí que as suas principais figuras - notáveis, Presidentes de Junta de Freguesia, membros da Assembleia, entre outros - têm um poder decisório fundamental, pelo seu próprio voto e pela capacidade de "arrastamento" de pessoas ou de grupos da Secção local do partido.

«É no interior do partido que se decidem muitas coisas. Claro que eu não posso dar o meu apoio a quem não me ajuda. Primeiro, levanto as questões e os problemas; se não resultar, sabem que não contam comigo»[119].

Estes aspectos são ainda mais decisivos quando não existe um protagonismo ou uma imagem pública reconhecida por parte do Presidente da Câmara, criando-lhe, assim, maiores fraquezas e debilidades, ao mesmo tempo que as exploram em benefício directo do órgão que representam.

«Vá ver as obras que se estão a fazer na freguesia de X[120]. Quanto não lhe valeu entrar para o Secretariado da Comissão Política»[121] ou ainda «eles aproveitam todas as oportunidades para *cacicar*; os outros ficam a ver

[119] Entrevista 5.
[120] Não identificamos a freguesia para não trair o anonimato dos entrevistados.
[121] Entrevista 5.

navios. Mas se pensam que me calo, estão enganados»[122], são afirmações que mostram um clima de tensão (permanente) dentro da esfera político-partidária, assim como nos permitem perceber alguns "jogos de poder" ou "jogos de manutenção de poder" entre os seus actores, mesmo os aparentemente mais fragéis.

É que não nos podemos esquecer das formas de eleição interna - aos partidos - para os cargos políticos. Excepto no caso de haver imposição da estrutura nacional, a escolha é feita por votação na Comissão Política Concelhia, onde estão representadas todas as estruturas locais de freguesia, os Presidentes de Junta de Freguesia - por inerência e sem direito a voto - assim como, nesta última situação, os detentores dos cargos políticos municipais (Presidente, Vereadores e Presidente da Assembleia).

O partido passa a ser, inclusivamente, sede de levantamento e discussão das opções e decisões mais relevantes do órgão executivo camarário.

A dependência financeira tanto gera como se confronta com as dependências políticas (ou político-partidárias). Um modelo de gestão de resposta às solicitações imediatas e de resolução de problemas pontuais é sempre um modelo de gestão instável financeiramente, porque dependente das próprias exigências e não tanto das rubricas orçamentais. Aliás, «o Orçamento nas freguesias é uma formalidade; importa que seja o mais geral possível para dar margem de manobra. Cabimentar obras específicas é um tremendo erro político»[123].

---

[122] Entrevista 3.
[123] Entrevista 4.

A capacidade de intervenção institucional depende mais dos mecanismos de "influência discreta" e das "estratégias relacionais" - tributárias da pessoalização e da informalidade no campo político local - do que depende das estruturas lógico-formais e dos institucionalismos estabelecidos.

A informalidade, por sua vez, tanto se verifica nos relacionamentos entre os órgãos políticos e os cidadãos, como se verifica entre os graus institucionais políticos. «Olhe, se estivesse à espera das formalidades para resolver os problemas, não fazia outra coisa; telefono ou passo por lá, falo directamente com o Presidente e entendo-me com ele. Eu não fui eleito para lidar com os técnicos, que só sabem empatar as coisas»[124].

As próprias reuniões de partido ou as visitas a associações - sessões solenes, actividades culturais ou desportivas - são momentos de colocação dos problemas e da sua eventual resolução. «Ainda outro dia o Presidente, antes de começar a reunião da Comissão Política, atribuiu-me trezentos contos para uma realização. Bastou dizer: "avança e manda a factura". Depois só tive de mandar o ofício a formalizar a coisa»[125].

Como podemos observar, a "pessoalização" e a "partidarização" do sistema político local concorrem para efeitos semelhantes no que diz respeito a esta temática. Se bem que em determinados aspectos da vida social, uma e outra possam entrar em conflito de modelos de actuação, no que respeita às estratégias relacionais e às informalidades e "influências discretas" paralelas ao sistema formal, elas são perfeitamente bem articuláveis.

---

[124] Entrevista 3.
[125] Entrevista 5.

Ao mesmo tempo, paralelamente à pessoalização e à partidarização, a cada vez mais importante - mesmo ao nível local - mediatização da vida política, ao invés de criar regras e reforçar estruturas, abre importantes brechas por onde passam as efabulações e as dissimulações do sistema político, ao mesmo tempo que aí se estrutura uma importante área de intervenção - ou de reforço de intervenção - na vida política local. Parece-nos sintomática a seguinte afirmação: «este ano (1996[126]) ainda não tive necessidade de dar nenhuma entrevista. Por duas vezes, bastou-me dizer "a alguém" que ia partir a louça; não sei como se soube, mas a verdade é que passados três ou quatro dias eu tinha os problemas resolvidos... Se eu não abrisse os olhos, eles comiam-me com cebolada!...»[127].

Por analogia, mas sem qualquer pretensão de emitir uma afirmação - antes pretendendo emitir uma hipótese - estamos persuadidos que idênticos mecanismos - embora em graus eventualmente mais diluídos - se verificam nos relacionamentos com o poder central ou com os organismos do poder central. Como nos referiu um entrevistado, «má hora em que a Federação indicou o tipo para a Secretaria de Estado. Habituou-se rapidamente à cadeira e esqueceu-se dos problemas e das pessoas que lá o puseram... Mas a gente lembra-lhe!»[128]. Tendo esta afirmação como exemplo, que é, do nosso ponto de vista, sintomática, pensamos poder alvitrar uma diluição dos mecanismos formais e institucionais de relacionamento político, nomeadamente entre o poder local e o poder central.

---

[126] Acrescentado nosso.
[127] Entrevista 5.
[128] Entrevista 7.

Se bem que estes aspectos até agora esboçados possam contribuir para uma atenuação da rigidez burocrática e formalista do sistema institucional político, também estamos persuadidos que gera acentuados mecanismos de auto-defesa e de fechamento com vista à sua própria reprodução.

É um caso concreto de uma diferença acentuada entre aquilo que é o sentido social atribuído pela generalidade das pessoas às práticas políticas e o sentido sociológico evidenciado pela investigação teoricamente orientada.

A autoridade política do exercício do poder por parte dos eleitos locais resulta, não apenas em formas e mecanismos de negociação e de partilha de poder, mas, sobretudo, em modalidades de pressão e de tensão permanentes entre os agentes políticos locais com vista à satisfação de interesses mais imediatos.

É nesta lógica de raciocínio que a análise da pessoalização e da partidarização se enquadram, já que a autoridade política resulta de fenómenos de condicionamento das decisões, mais do que de fenómenos de multiplicação de instâncias de decisão. Não há, pois, efectivas transferências de poderes; antes, aquilo que existe são canais e mecanismos de pressão com vista à realização de interesses ou de objectivos, por mecanismos de informalidade, de estratégia relacional, enfim, mecanismos de "influência discreta".

É por estes vectores de alguma conflitualidade, de alguma tensão de poderes, mas igualmente de alguma cumplicidade e de algum jogo de capitais de influência e de recursos que se estrutura a face menos visível dos

fenómenos políticos, a maior parte das vezes delimitados por contornos de dissimulação, de misticismo e de efabulação, tornados realidade pela intervenção dos mecanismos formais e institucionais, sem dúvida mais visíveis para o olhar comum, mas muito menos concretos para a investigação concreta sobre o campo político.

Assim, a partilha de autoridade não resultará tanto da delimitação de fronteiras de actuação ou de autonomias, não resultará tanto do estabelecimento de esquemas formais de actuação, mas, antes, resultará de forma acentuada da vertente estratégica na colocação em jogo de recursos e capitais de influência, enfim, resultará da capacidade de defender, pela tensão e pela "influência discreta", os objectivos e os interesses que estão em causa.

O esquema formal e institucional apenas enquadra a actuação. No entanto, parece-nos que, muitas vezes, se sobrepõem esquemas alternativos de cumplicidades e de recurso à capacidade de influência na tensão do jogo político ao nível local.

Paralelamente e de forma algo lateral aos próprios objectivos da investigação, as entrevistas permitiram-nos discernir um aspecto não muito evidenciado na construção das nossas hipóteses de trabalho e no seu enquadramento teórico, que se relaciona com a tendente existência de uma segunda estrutura formal paralela à estrutura já anteriormente existente. Trata-se aqui de discernir um fenómeno característico das Câmaras Municipais mais importantes - e mais complexas organizacionalmente - que

nada tem que ver com a informalização dos procedimentos, mas, pelo contrário, que se afirma pela duplicação de estruturas correlativas e semelhantes.

A nova estrutura situar-se-à na estreita dependência presidencial - daí que seja um aspecto característico (ou consequente...) de Câmaras Municipais onde o protagonismo presidencial é mais importante - e que visa anular a capacidade de decisão - e de eventual boicote - das estruturas formais existentes, colocando as decisões na directa influência do Presidente e das assessorias que fielmente o aconselham e que directamente passam a exercer o poder junto das estruturas formais previamente existentes.

Esta duplicação da estrutura organizacional do órgão autárquico resulta na criação de um nível de pessoal de *staff*, composto por assessores tributários de grande confiança política, paralelo ao nível previamente existente de pessoal "de linha".

Os assessores encontram-se unica e directamente dependentes do Presidente (quando muito, também dos vereadores); o pessoal "de linha" subordina-se directamente aos assessores.

No entanto, este fenómeno não nos parece ainda geral. Na sua análise devemos ter em conta a importância de variáveis como o número de habitantes, a distinção entre os meios rurais e os meios urbanos, entre outras.

Este aspecto mereceria, na nossa opinião uma investigação específica, sobretudo porque pode significar a concretização de uma nova forma de fazer política no poder local e o surgimento de uma nova forma de estruturação - política e organizacional - das instituições em causa. Não sendo este o momento nem o âmbito para tal realização, parece-nos fundamental deixar a referência, na medida em que ela resulta da própria dinâmica da investigação e promove algumas pistas, em nosso entendimento, inovadoras de análise sociológica.

CAPÍTULO VI

CONCLUSÕES

- A confrontação teórica dos resultados do estudo com os objectivos e as hipóteses teóricas: a compreensão dessa confrontação

1. A estrutura do Estado português assenta num modelo tendencialmente auto-centrado e aglutinador de um conjunto muito vasto de competências (e de formas de angariação de meios) que se vai, ele próprio, recusando a descentralizar. Este centralismo afecta sobretudo a dinâmica das populações locais e das instâncias políticas que as representam, sobretudo no que respeita à resolução de problemas e à criação de melhores condições de vida. Mais próximas das necessidades e das aspirações das populações, as autarquias locais recebem quase todo o conjunto de *inputs* dos cidadãos e raramente conseguem emitir os *outputs* fundamentais para a satisfação dessas necessidades e dessas aspirações.

Em termos orçamentais, o Fundo de Equilíbrio Financeiro transfere uma percentagem muito reduzida das verbas estatais, nomeadamente se as compararmos com a prática da maior parte dos países europeus. Ao mesmo tempo, o próprio enquadramento legal reproduz um sistema de centralização de competências e até de controlo e fiscalização muito directo que serve, desde logo, à criação de importantes obstáculos *a priori* à actividade autárquica.

O poder local português resulta, assim, muito mais de mecanismos estreitos de dependências face ao poder central, ao mesmo tempo que age num

enquadramento de práticas pontuais de desconcentração - com a criação de extensões regionais com poderes delegados a partir do centro de decisão, em vez de resultar de uma participação efectiva na estrutura do poder político nacional.

Este modelo centralista apresenta algumas importantes características de analogia no que respeita à própria lógica de funcionamento e de gestão do poder autárquico. As entidades políticas municipais têm algumas resistências em descentralizar para as freguesias as competências e os meios indispensáveis à sua acção, reproduzindo um modelo de dependência e de submissão às decisões e às vontades das Câmaras Municipais. Ou seja: parece-nos claro que uma idêntica lógica de centralismo resulta de uma prática "intra-autárquica" de clara dependência - financeira e de recursos técnicos e humanos - das Juntas de Freguesia face às Câmaras Municipais.

Efectivamente, as autonomias são pouco concretas, resultando muito mais de vontades pontuais de delegação de poderes e de meios do que de uma assumida postura e opção, resultantes de uma cultura política claramente interiorizada.

Esta estrutura do sistema político local, reproduzindo os modelos de centralismo e de dependência, gera formas de reacção e/ou de compensação, cujos contornos são quase sempre "nebulosos" face ao formalismo e ao institucionalismo que parecem caracterizar o poder local (português).

2. As elites políticas locais têm desempenhado um fundamental papel de mediação e de ultrapassagem das barreiras formais do sistema, na prossecução dos objectivos de afirmação e, ao mesmo tempo, de condicionamento das decisões com impacto para as suas zonas geográficas de interesse.

Tendo um conjunto de representações políticas bastante distintas dos "políticos de carreira", estas elites políticas locais vêm-se afirmando pela directa ligação à sua terra, aos seus cidadãos e ao conjunto de necessidades e de aspirações que veiculam.

Ancorando a sua entrada na vida política em fundamentais motivos de dedicação pessoal e de "espírito de missão" em prol dos principais desígnios dos cidadãos que representam, ou seja, no cumprimento de um serviço por "amor à causa", estas elites políticas locais têm um protagonismo muito acentuado na vida das pessoas, criando uma imagem de disponibilidade e de "intimidade", oposta ao "profissionalismo" do carreirismo político, que se estrutura a partir de relacionamentos directos e pessoais - entre os elementos das elites e entre estes e os cidadãos em geral - e de uma efectiva ligação à sociedade local.

Aliás, a principal característica constitutiva do papel e da estrutura destas elites é a sua capacidade de estabelecerem um conjunto mais ou menos alargado de redes de relações e de conhecimentos que lhes permitem assumir um importante protagonismo local e, ao mesmo tempo, promoverem

uma forma de relacionamento muito directo e pessoal com as pessoas, quer resolvendo problemas mais ou menos particulares, quer salvaguardando os interesses colectivos que se denotam como politicamente relevantes.

3. A gestão autárquica caracteriza-se por um modelo deveras sedimentado de privilégio a respostas a solicitações imediatas colocadas directamente pelos cidadãos. Este traço característico é igualmente um aspecto que confere alguma legitimação específica (aparentemente mais duradoura) ao poder local. Embora resultando de um processo eleitoral, este nível de poder está mais directamente próximo e articulado com as populações.

Este facto confere aos actores políticos locais um tipo de lógica de acção prioritariamente gestionária e de resposta às carências sobretudo infraestruturais. Este modelo é ainda mais vincado no que respeita às Juntas de Freguesia: a grande disparidade entre as principais carências sentidas, por um lado, e os gastos orçamentais que efectua, por outro, verificada na pesquisa empírica, evidenciam uma impossibilidade de responder directamente às carências existentes, cuja resolução compete a níveis superiores do poder, mas evidenciam igualmente um papel diferente ou alternativo junto das populações. À incapacidade de responder às carências estruturais das populações, os eleitos locais de freguesia optam por um conjunto articulado de alternativas que se complementam: desde logo, promovem mecanismos privilegiados - por via pessoal e/ou partidária - de

pressão para a resolução dos problemas junto das instâncias superiores, nomeadamente das Câmaras Municipais; por outro lado, desenvolvem um relacionamento muito próximo e pessoal com os cidadãos, tornando-se seus representantes na defesa de interesses e tornando-se igualmente seus interlocutores na análise e na resolução dos problemas que surgem; finalmente, passam a basear muita da sua actividade autárquica na resolução dos problemas pontuais dos cidadãos e/ou da comunidade em geral, o que contribui para um acréscimo importante de visibilidade (pública) política.

A capacidade de intervenção institucional passa a ser, então, mais débil do que a estrutura de conhecimentos e de relações locais. Provavelmente, cremos que a capacidade de intervenção institucional ganhará novo peso com a própria importância e visibilidade locais adquiridas pelos eleitos e com o correspondente reforço da estrutura de conhecimentos e de relações locais... Desde logo, porque isto possibilita um acréscimo de "poder delegado" na negociação relacional.

As redes de relações baseiam-se, pois, em mecanismos de pertença e de conhecimentos locais, que se operam a partir de modelos de acentuada informalidade. Estes níveis de informalidade visam, à partida, a busca de verbas e de comparticipações que permitam compensar as constantes dificuldades financeiras e de acção, assim como enquadram fontes privilegiadas de informação e de consulta (sobre as populações locais), ao mesmo tempo que permitem diluir muitas das formalidades dos canais tradicionais de apresentação de exigências e de reivindicações.

Os modos de gestão passam, desta forma, por três áreas fundamentais do exercício da actividade política, nomeadamente a nível local: a pessoalização, a partidarização e a mediatização.

A pessoalização do poder político resulta do estreito nível de contactos existentes, contactos efectuados de forma muito directa e pessoal. Estes contactos tanto incluem as relações directas com os cidadãos, como as relações entre actores políticos locais, nomeadamente dos dois níveis do poder local, o nível da freguesia e o nível da Câmara Municipal, em contexto partidário ou não.

Ao mesmo tempo, essa pessoalização encontra um "locus" muito importante no domínio partidário, onde se enquadram importantes níveis de conhecimento e de "influência discreta", resultado de um estratégia relacional que orienta a actuação política dos actores locais e que tem um importante enquadramento intra-partidário e de conhecimentos partidários.

A mediatização, por sua vez, sendo actualmente a menos decisiva das áreas de influência, adquire uma importância sobretudo instrumental, com o objectivo de condicionar e de influenciar, pela pressão pública, as decisões dos actores políticos locais (camarários). Reproduzindo uma expressão curiosa de uma entrevista, «é uma faca apontada aos visados»[129].

[129] Entrevista 6.

4. Afinal, os mecanismos de actuação e de estratégia ao nível local do poder político enquadram-se em fundamentais modos e dinâmicas de mediação e de "articulação" com níveis de influência e de relacionamento informal entre as instâncias do poder local (freguesia e município).

Desta forma, as zonas de autonomias ficam relativamente reduzidas, embora tenham formalmente uma expressão concreta e importante (pelo menos na imagem que fazem transparecer). Tal facto implica, por consequência, um estreitamento das zonas de dependências e das zonas de lealdades, com uma importante vertente intra-partidária, onde, aliás, se enquadram e se decidem importantes questões para os municípios e para as freguesias.

Na realidade, aquilo que se acentua mais decisivamente não é a multiplicação das instâncias de *decisão*, quer dizer, este estreitamento de influências e de dependências não resulta num alargamento dos mecanismos de participação e de decisão. Esses continuam localizados nas instâncias legalmente competentes. Aquilo que se verifica, pelo contrário, é uma multiplicação das instâncias de *influência* e de condicionamento das decisões (condicionamento partidário ou não) junto dos órgãos e das instâncias que as definem.

O objectivo fundamental passa, desta forma, por uma estratégia de condicionam opções - através de uma importante rede de relações e de influências (discretas) - e de, pelas cumplicidades (partidárias ou não) que

se vão estabelecendo, influenciar o processo e os conteúdos das decisões políticas.

A influência exercida com vista à obtenção de decisões proveitosas para os interesses (das freguesias) de quem influencia, resulta de um fundamental mecanismo de "discrição" dos relacionamentos e dos eventuais constrangimentos às decisões. Até por isto, o partido é o lugar privilegiado para tal discussão, na medida em que se "sacralizam" (com o consequente grau de reserva da devassa pública) as discussões, as opiniões e as "pressões" aí emitidas.

Esta estratégia de "lobbying" resulta fundamentalmente de uma estreita e quase diária proximidade entre os actores políticos locais da freguesia e do município, e até com determinados órgãos técnicos decisores, proximidade esta que serve à criação de zonas de relacionamentos informais - resultantes de uma estratégia relacional com fundamentais níveis de informalidade - com o fim de conseguir uma partilha da autoridade política, não pelo aumento das instâncias de decisão, mas antes pela capacidade de influência e de condicionamento junto dessas mesmas instâncias de decisões.

É, pois, um conjunto de mecanismos razoavelmente alheios aos mecanismos formais e institucionais que encobrem a própria lógica interna do sistema. Pode não existir uma grande capacidade de decisão ou de actuação, o que até nem gera "revoluções" significativas contra o sistema; aquilo que, no entanto, não pode acontecer é que as decisões sejam tomadas à margem dos

interessados, até porque as lealdades - nomeadamente as lealdades partidárias - passam pelo estreitamento desse tipo de canais, através de estratégias subtis e informais de actuação (relacional). «Se na Assembleia eles são os senhores vereadores, no partido eles são os amigos, trato-os por "tu" e, quando é preciso, digo-lhes o que tenho a dizer...»[130].

A grande capacidade deste tipo de actuação ao nível local é a própria capacidade inerente a todo o campo político: a capacidade de dissimular, por artifícios vários, a lógica e o sentido social efectivo e subjacente ao próprio sistema. No palco da vida política, muitas decisões resultam de um "guião" formal e institucional que já tinha sido previamente estudado e combinado entre os actores (pacificamente ou nem tanto). Do ponto de vista da plateia, aquilo que aparece e aquilo que adquire visibilidade é desempenho objectivo dos actores e a sua capacidade de adquirirem maior ou menor protagonismo no conjunto do elenco. Quem tem o privilégio de ter passado pelos corredores dos bastidores, aperceber-se-à, até pelos tratamentos *familiares*, da lógica e dos desfechos previamente negociados e até "ralhados" entre os actores (aparentemente) *desconhecidos* no palco onde desempenham os seus papéis.

[130] Entrevista 5.

CAPÍTULO VI

NOVAS PISTAS DE ANÁLISE TEÓRICA

A investigação que agora se apresenta visou sobretudo responder às hipóteses orientadoras iniciais, definidoras do próprio percurso da investigação. Apesar disso, não lhe são alheios os aspectos que, embora extrapolando alguns dos limites teórico-empíricos da investigação, levantam indefinições e novas questões orientadoras, para as quais não haverá eventualmente ainda uma sensibilidade científica muito consistente ou aprofundada.

De algumas dessas interrogações, gostaríamos de realçar as duas áreas que nos pareceram fundamentais, na medida em que entendemos serem eventuais contributos para futuras pesquisas empíricas ou para abordagens específicas.

Assim, em primeiro lugar, fruto da dinâmica da própria pesquisa empírica, fomos confrontados com uma característica capaz de alterar muitas das configurações estruturais do poder local português: a já anteriormente referida nova forma de estruturação organizacional, presente nos municípios mais importantes, mas com aparente tendência a tornar-se mais alargada. Resultado de uma aparentemente renovada imagem política dos actores locais e de um novo esquema de lealdades criado a partir de um patamar de assessorias qualificadas, unicamente dependentes do órgão político executivo, este sistema organizacional mais complexo tenderá a servir de elemento definidor de novas estruturas e de novas formas de gestão e de actuação. Pode hipoteticamente, em nosso entender e mesmo sem termos

uma análise consistente de suporte, significar uma viragem importante nas formas de estruturação tradicionais do poder local português.

Em segundo lugar, os resultados desta investigação apontam para determinadas e fundamentais características quanto ao objecto de estudo, cujo enquadramento é definido pela própria delimitação da amostra empírica. Assim, referimo-nos na pesquisa teórico-empírica ao meio urbano e péri-urbano, por outras palavras, ao enquadramento metropolitano. Pensamos que, fruto de alguns dos mais significativos resultados da pesquisa, seria interessante alargar a abordagem desta temática a uma análise comparativa, onde as eventuais distinções entre os meios rurais e os meios urbanos fossem consideradas.

A investigação científica pode e deve estruturar-se a partir de um trabalho de descodificação da realidade, mas igualmente a partir de um trabalho constante de questionamento sobre a própria realidade. É nesta medida que se tornará fundamental conjugar a capacidade de obtenção de conhecimento sobre a realidade social com a capacidade de discernir novas zonas de (des)conhecimento sobre essa mesma realidade social.

CAPÍTULO VIII

BIBLIOGRAFIA

VIII.1 - Livros

AAVV - Portugal Hoje, Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 1995.

AAVV - Autarquias Locais e Desenvolvimento, Porto: Ed. Afrontamento, 1993.

ALMEIDA, J. Ferreira de, e PINTO, J. Madureira - A Investigação nas Ciências Sociais, Lisboa: Presença, 1976.

ALTHUSSER, Louis - Ideologia e Aparelhos Ideológicos do Estado, Lisboa: Presença, 1974.

ANDERSON, Perry - Teoria, Política e História: um debate com E. P. Thompson, México: Siglo XXI Ed., 1985.

ARENDT, Hannah - Le Système Totalitaire, Paris: Ed. du Seuil, 1972.

- Du Mensonge à la Violence, Paris: Presses Pocket, 1989.

ARON, Raymond - Études Sociologiques, Paris: PUF, 1988.

BACALHAU, Mário - Atitudes, opiniões e comportamentos políticos dos portugueses: 1973-1993, Lisboa: Ed. de Mário Bacalhau e Thomas Bruneau, 1995.

BACHRACH, Peter - Crítica de la Teoría Elitista de la Democracia, Buenos Aires: Ed. Amorrortu, 1973.

BADIE, Bertrand - Les deux États: Pouvoir et Societé en Occident et en Terre d'Islam, Paris: Fayard, 1986.

BALANDIER, George - Anthropologie Politique, Paris: Plon, 1967.

BARDIN, Laurence - Análise de Conteúdo, Lisboa: Ed. 70, s/d.

BARRETO, António (org.) - A Situação Social em Portugal, 1960-1995, Lisboa: ICS, 1996.

BARRETO, António - Tempo de Mudança, Lisboa: Relógio d'Água, 1996.

BARRET-KRIEGEL, Blandine - Les chemins de l'État, Paris: Calmann-Lévy, 1986.

BIRNBAUM, Pierre - Critique des pratiques politiques, Paris: Ed. Galilée, 1978.

- Les Élites Socialistes au Pouvoir: les dirigeants socialistes face à l'État, 1981-1985, Paris: PUF, 1985.

BOOTH, Charles - On the city: physical patterns and social structure: selected writings, Chicago: The University of Chicago Press, 1967.

BOTTOMORE, Tom - Élites y sociedad, Madrid: Talasa Ed., 1995.

BOUDET, Claude - A Sociedade Concentracionária, Lisboa: Moraes, 1976.

BOUDON, Raymond - L'Ideologie ou l'origine des idées reçues, Paris: Fayard, 1986.

- Os métodos em Sociologia, Lisboa: Ed. Rolim, s/d.

BOURDIEU, Pierre - La noblesse de l'État, Paris: Ed. du Minuit, 1989.

BURDEAU, Georges - L'État, Paris: Ed. du Seuil, 1970.

CAETANO, Marcelo - Manual de Ciência Política e Direito Constitucional, Lisboa: 1952.

CAMPENHAUDT, R., e QUIVY, Luc Van - Manual de Investigação em Ciências Sociais, Lisboa: Gradiva, 1992.

CARVALHO, J. M., *et. al.* - Sociologia, Lisboa: McGraw Hill, 1995.

CASTELLS, Manuel - Lutas Urbanas e Poder Político, Porto: Afrontamento, 1976.

CASTORIADIS, Cornelius - L'Institution Imaginaire de la Societé, Paris: Seuil, 1975.

CHEVALLIER, Jean-Jacques - Les grands oeuvres de Machiavel à nos jours, Paris: Armand Colin, 1970.

CLASTRES, Pierre - La Societé contre l'État, Paris: Ed. Minuit, 1974.

COELHO, M. B. (coord.) - Portugal: o Sistema Político e Constitucional, 1974-1987, Lisboa: ICS, 1989.

COSTA, Manuel S., e NEVES, José P. (coord.) - Autarquias Locais e Desenvolvimento, Porto: Afrontamento, 1993.

COT, J. P., e MOUNIER, J. P. - Para uma Sociologia Política, Lisboa: Bertrand, 1976.

CROZIER, Michel, e FRIEDBERG, Erhard - L'Acteur et le Système, Paris: Ed. du Seuil, 1977.

CROZIER, Michel - Le Phénomène Bureaucratique, Paris: Ed. du Seuil, 1963.

DUMAZEDIER, Joffre - Révolution Culturelle du Temps Libre: 1968-1988, Paris: Méridiens Klinscksieck, 1988.

DUVERGER, Maurice - Ciência Política, Teoria e Método, Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

ESTEVES, António Joaquim - Jovens e Idosos - Família, Escola e Trabalho, Porto: Afrontamento, 1994.

FERNANDES, António Teixeira - O Conhecimento Sociológico, Porto: Brasília Ed., 1983.

- Os Fenómenos Políticos, Porto: Afrontamento, 1988.

- O Social em construção, Porto: Figueirinhas, 1983.

- Sociologia e Sócio-lógica, Porto: Brasília Ed., 1985.

FODDY, William - Como perguntar: teoria e prática da construção de perguntas em entrevistas e questionários, Lisboa: Celta Ed., 1996.

FOUCAULT, Michel - Surveiller et Punir, Paris: Gallimard, s/d.

- A Vontade de Saber, Lisboa: Ed. António Ramos, 1977.

FRANK, A. Günder - Urbanização e Subdesenvolvimento, Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

FREUND, J. - O que é a Política?, Lisboa: Ed. Futura, 1974.

GALBRAITH, J. K. - O Novo Estado Industrial, Lisboa: Dom Quixote, 1973.

GIDDENS, Anthony - La Constitution de la Société, Paris: PUF, 1987.

GRÉMION, Pierre - Le Pouvoir Périphérique, Paris: Ed. du Seuil, 1976.

GUILLEMARD, Anne-Marie - Le Déclin du Social, Paris: PUF, 1986.

HABERMAS, J. - A Ciência e a Técnica como Ideologia, Lisboa: Ed. 70, 1989.

HENRIQUES, José M. - Municípios e Desenvolvimento, Lisboa: Escher, 1990.

INE - Censos/91 - Resultados Definitivos, Lisboa: INE, 1993.

JAVEAU, Claude - Comprendre la Sociologie, Verviers: Marabout, 1976.

JOIN-LAMBERT, Christian - L'État moderne et l'administration, Paris: Lib. Gen. De Driot et de Jurisprudence, 1994.

LARA, António de Sousa - Elementos de Ciência Política, 4.ª ed., Lisboa: Pedro Ferreira Ed., 1995.

LASSALE, J. P. - Introdução à Política, Lisboa: Dom Quixote, 1977.

LEFÉBVRE, Henri - La prodution de l'espace, Paris: Anthropos, 1981.

LIMA, Marinús Pires de - O Inquérito por Questionário: problemas de metodologia, Lisboa:

GIS, 1981.

LOPES, Hernâni, *et. al.* - Portugal: o desafio dos anos 90, Lisboa: Presença, 1989.

LOPES, Raúl Gonçalves - Planeamento Municipal e Intervenção Autárquica no Desenvolvimento Local, Lisboa: Escher, 1990.

LOURAU, René - L'Analyse Institutionelle, Paris: Minuit, 1971.

LUBASZ, Heinz - The development of the Modern State, New York: The MacMillan Co., 1964.

LUHMANN, Niklas - Teoría Política en el Estado de Bienestar, Madrid: Alianza Ed., 1994.

MAFFESOLI, Michel - La Violence Totalitaire, Paris: Méridiens Klincksieck, 1994.

MANNHEIM, Karl - Essays on the Sociology of Culture, London: Routledge & Kegan Paul, 1956.

MAQUIAVEL, Nicolau - O Princípe, Lisboa: Publ. Europa-América, 1976.

MEISTER, Albert - La Participation dans les Associations, Paris: Ed. Economie et Humanisme, 1974.

MEYNAUD, Jean - Os Grupos de Pressão, Lisboa: Publ. Europa-América, s/d.

MESQUITA, Mário (org.) - Comunicação e Política, Revista de Comunicação e Linguagens, n.º 21-22, Lisboa: Ed. Cosmos, 1995.

MILLIBAND, Ralph - O Estado na Sociedade Capitalista, Lisboa: Presença, 1977.

MILLON-DELSOL, Chantal - Les Idées Politiques au XX^{éme} siécle, Paris: PUF, 1991.

MYRDAL, Gunnar - A Objectividade nas Ciências Sociais, Lisboa: Assírio & Alvim, 1976.

MONTANO, Jorge - Los Pobres de la Ciudad en los Assentamientos Espontáneos: Poder y Política, 6.ª ed., Madrid: Siglo Veintiuno, 1987.

MOREIRA, Adriano - Ciência Política, Lisboa: Bertrand, 1979.

MOUFFE, Chantal - O Regresso do Político, Lisboa: Gradiva, 1996.

MOZZICAFREDDO, Juan - Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local, Lisboa: Escher, 1991.

OLIVEIRA, César (org.) - História dos Municípios e do Poder Local, Lisboa: Círculo de Leitores, 1995.

ORY, Pascal (dir.) - Nouvelle Histoire des Idées Politiques, 3.ª ed., Paris: Col. Pluriel, n.º 8537, 1995.

PARETO, Vilfredo - Mythes et idéologies, Geneve: Droz, 1984.

PARKIN, Frank - Max Weber, Lisboa: Celta Ed., 1996.

POLIN, Raymond - Iniciação Política - o Homem o Estado, Lisboa: Publ. Europa-América, s/d.

POULANTZAS, Nikos - O Estado, o Poder, o Socialismo, Lisboa: Moraes, 1978.

REVEL, Jean-François - Ni Marx ni Jésus..., Paris: Robert Laffont, 1986.

RIESMAN, David - La Foule Solitaire, Paris: Arthaud, 1964.

SANTOS, Boaventura de Sousa - O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988), Porto: Ed. Afrontamento, 1990.

SCHUTT, Russel K. - Investigating the Social World, California: Pine Forge Press, 1995.

SHILS, Edward - Centro e Periferia, Lisboa: Difel, 1992.

SILVA, Augusto Santos, e PINTO, José Madureira (coord.) - Metodologia das Ciências Sociais, 2.ª ed., Porto: Ed. Afrontamento, 1987.

SILVA, Augusto Santos - Entre a Razão e o Sentido - Durkheim, Weber e a Teoria das Ciências Sociais, Porto: Afrontamento, 1994.

SOUSA, Daniel de - Epistemologia das Ciências Sociais, Lisboa: Horizonte, 1978.

STOETZEL, Jean - Les Valeurs du Temps Présent: une enquête europeénne, Paris: PUF, 1983.

- A Ideologia, os Ideólogos e a Política, Lisboa: Horizonte, 1978.

TOCQUEVILLE, Alexis de - Da Democracia na América, Lisboa: Estúdios Cor, 1972.

TOURAINE, Alain - Carta aos Socialistas, Lisboa: Terramar, 1996.

TRYSTRAM, Jean-Paul - Sociologie et Urbanisme, Paris: Ed. de l'Épi, 1970.

TROGNON, A., e LARME, J. - Pragmatique du discours politique, Paris: A. Colin, 1994.

WEBER, Max - Sobre a Teoria das Ciências Sociais, Lisboa: Presença, 1978.

- O Político e o Cientista, Lisboa: Presença, 1973.

- Fundamentos da Sociologia, Porto: Rés, s/d.

- Economie et Societé, Paris: Plon, s/d.

WIEVIORKA, Michel - A Democracia à prova, Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

VIII.2 - Artigos

AGUIAR, Joaquim - Sociedade fragmentada e clivagens políticas, in "Análise Social", vol. XXV, Lisboa: ICS, 1990.

- Partidos, eleições, dinâmica política, in "Análise Social", XXXIX, Lisboa: ICS, 1994.

ALMEIDA, João Ferreira de - Classes sociais, votos e poder: o espaço camponês, in "Análise Social", vol. XX, Lisboa: ICS, 1984.

BALME, Richard - La Participation aux associations et le pouvoir municipal, in "Revue Française de Sociologie", XXVIII, Paris: 1987.

BARRETO, António - Autonomia regional, descentralização e limites ao poder político: reflexões sobre o caso açoriano, in "Análise Social", vol. XXIX, Lisboa: ICS, 1994.

- Portugal, a Europa e a Democracia, in "Análise Social", XXIX, Lisboa: ICS, 1994.

CABRAL, Manuel Villaverde - Grupos de simpatia partidária em Portugal: perfil sociográfico e atitudes sociais, in "Análise Social", vol. XXX, Lisboa: ICS, 1995.

- A Teoria das Oligarquias Partidárias revisitada, in "Finisterra", n.° 8, 1991.

CAMPOS, Bernardo - Os Municípios, o Financiamento das suas Actividades e as relações com o Poder Central, in "Revista Crítica de Ciências Sociais", nº 25/26, 1988.

CAPUCHA, Luís - Associativismo e modos de vida, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 8, Lisboa, Publ. Europa-América, 1990.

CARDOSO, Abílio - Os novos desafios e funções dos municípios na promoção do desenvolvimento, in "Desenvolvimento", n.º 5-6, Dezembro de 1990.

CRUZ, Manuel Braga - O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português, in "Análise Social", XXIX, Lisboa: ICS, 1994.

DI PALMA, Giuseppe - Totalitarismo, sociedade civil, transições, in "Análise Social", XXXVI, Lisboa: ICS, 1991.

ESPADA, João Carlos - Sociedade aberta e neo-liberalismo, in "Análise Social", XXXIX, Lisboa: ICS, 1994.

ESTEVES, Maria José - As Associações no processo de transformação social na sociedade moderna, in "Actas do I Congresso Português de Sociologia", vol. II, Lisboa: APS, 1989.

FERNANDES, António Teixeira - Sistema Político e Sociedade Global em Portugal: Conexões e Conflitos, in Separata "Arquipélago", Revista da Universidade dos Açores, Série de Ciências Sociais, n.º 5, Açores: Universidade dos Açores, 1990.

- A Crise do Estado nas Sociedades Contemporâneas, Porto: FLUP, 1993.

- A Mudança Cultural na Sociedade Moderna, in "Filosofia", n.º 5/6, Porto: FLUP, 1988-1989.

- A Crise do Estado nas Sociedades Contemporâneas, Porto: FLUP, Conferências da Faculdade de Letras, 1993.

- Poder Local e Democracia, in "Sociologia", vol. 2, Porto: FLUP, 1992.

- Descentralização e Teoria do Estado, in "Filosofia", n.º 5/6, Porto: FLUP, 1988-1989.

- Conflitualidade e movimentos sociais, in "Análise Social", XXVIII, Lisboa: ICS, 1993.

GRAHAM, Lawrence S. - Administração Pública Central e Local: Continuidade e Mudança, in "Análise Social", n.º 87-88-89, Lisboa: ICS, 1985.

GOMES, Paulo, *et. al.* - Contributo para a Definição de uma Tipologia Socioeconómica dos concelhos da Região Norte, in "Estatísticas e Estudos Regionais", n.º 5, Porto: INE, 1994.

GONÇALVES, António Custódio - Simbolização do processo político e dinamismo sociocultural numa sociedade tradicional: abordagem histórica e sistémica, in "Análise Social", XX, Lisboa: ICS, 1994.

GUERRA, Isabel Pimentel - Poder Local - reprodução ou inovação?, in "Sociologia, Problemas e práticas", n.º 1, Lisboa: Publ. Europa-América, 1986.

GUERRA, Paula - Tecido urbano actual: continuidade ou descontinuidade?, in "Sociologia", vol. 2, Porto: FLUP, 1992.

GUICHARD, J. François - L'évolution recente de Porto, in "Actes du 1er Colloque Interne di GIS", Maison des Pays Ibériques, Paris: CNRS, 1982.

LAPEYRONNIE, Didier - Mouvements sociaux et action politique, in "Revue Française de Sociologie", XXIX, Paris: 1988.

LIN, Nan - Les Ressources sociales: une théorie du capital social, in "Revue Française de Sociologie", XXXVI, Paris: 1995.

LUCENA, Manuel de - Transformação do Estado Português nas suas relações com a sociedade civil, in "Análise Social", n.º 72-73-74, Lisboa: ICS, 1982.

LUCENA, Manuel de, e GASPAR, Carlos - Metamorfoses corporativas? Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal, in "Análise Social", XXXVI, Lisboa: ICS, 1992.

MARTINS, Isabel - Tendências demográficas na Área Metropolitana do Porto, in "Estatísticas e Estudos Regionais", n.º 10, Porto: INE, 1996.

MENDES, Maria Manuela - As Elites Políticas num concelho da Área Metropolitana do Porto, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 14, Lisboa: Publ. Europa-América, 1993.

MOZZICAFREDDO, Juan - A questão do Estado em Portugal - 1974-1976, in "Cadernos de Ciências Sociais", vol. 2.

MOZZICAFREDDO, Juan, *et. al.* - Modelos de Gestão e de Legitimidade no Sistema Político Local Português, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 6, Lisboa: Publ. Europa-América, 1989.

MOZZICAFREDDO, Juan, *et. al.* - Poder Autárquico e Desenvolvimento Local, in "Revista Crítica de Ciências Sociais", n.º 25/26, 1988.

MOZZICAFREDDO, Juan, *et.al.* - O Grau Zero do Poder Local, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 4, Lisboa, Publ. Europa-América, 1988.

OPELLO, Walter - Administração Local e Cultura Política num concelho rural, in "Análise Social", n.º 59, Lisboa: ICS, 1979.

PAPPI, Franz Urban, e KÖNIG, Thomas - Les Organisations centrales dans les réseaux du domaine Politique, in "Revue Française de Sociologie", XXXVI, Paris: 1995.

PEREIRA, António Eduardo - Tendências evolutivas da população activa na região Norte (1981-1991), in "Estatísticas e Estudos Regionais", n.º 4, Porto: INE, 1994.

RABOT, Jean Martin - Economia e Religião em Max Weber, in "Cadernos do Noroeste", vol. I, 1987.

REIS, J. - Estado, Instituições e Economia, in "Revista Crítica de Ciências Sociais", n.º 44, 1985.

RODRIGUES, Eduardo Vítor - O Associativismo e a Comunidade Local, Porto: FLUP, 1996.

SOUSA, Alfredo - Ensaio de análise dos custos sociais da expansão urbana, in "Análise Social", n.º 19, Lisboa: ICS, 1967.

TRINDADE, Maria Beatriz - Do Rural ao Urbano: o Associativismo como Estratégia de Sobrevivência, in "Análise Social", n.º 91, Lisboa: ICS, 1986.

VÁZQUEZ, Isabel Breda - Crescimento urbano e suburbanização no Grande Porto: uma perspectiva relacional, in "Análise Social", XXVII, Lisboa: ICS, 1992.

VENEZA, Ana - O Poder Local, 1976-1984: da Indefinição à (Des)centralização Estatal, in Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 18/19/20, 1986.

VIEGAS, J. Manuel - Associativismo e Dinâmica Cultural, in "Sociologia, problemas e práticas", n.º 1, Lisboa: Publ. Europa-América, 1982.

VILAÇA, Helena - Associativismo Urbano e Participação na Cidade, in "Sociologia", vol. 1, Porto: FLUP, 1991.

WHITE, Harrison - Passages réticulaires, acteurs et grammaire de la domination, in "Revue Française de Sociologie", XXXVI, Paris: 1995.

CAPÍTULO IX

ANEXOS

ÍNDICE DE ANEXOS

1 - Dados demográficos: Censos de 1991.

2 - Dados do Recenseamento Eleitoral - 1995.

3 - Projecto de Investigação.

4 - Inquérito por Questionário.

5 - Ficha de codificação dos inquéritos.

6 - Guião das entrevistas.

7 - Índice de entrevistados.

8 - Estatuto dos Eleitos Locais.

9 - Lei das Finanças Locais.

10 - Regime de permanência dos Presidentes de Junta de Freguesia.

ANEXO 1

DADOS DEMOGRÁFICOS: CENSOS/91

1.03 - POPULAÇÃO RESIDENTE EM 1981 E 1991, SEGUNDO A INSTRUÇÃO E SEXO E TAXA DE ANALFABETISMO, POR CONCELHO

(Continuação)

Zona Geográfica	População Residente				População segundo o Nível de Instrução										Taxa de Analfabetismo
	Em 1981		Em 1991		Analfabetos com 10 ou mais anos		Ensino Primário		Ensino Preparatório		Ensino Secundário		Outro Ensino		
	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Vila Flor	9719	4775	8828	4303	1406	576	4278	2161	1104	621	1167	569	270	99	18,0
Vila Nova de Foz Côa	11251	5449	8885	4245	1683	612	4433	2224	705	380	1187	613	309	127	21,1
Vila Real	47020	22663	46300	22363	4539	1593	19890	9720	5764	3208	9149	4622	3410	1459	11,2
Entre Douro e Vouga	236916	114930	252370	122853	19027	5313	122401	60950	44765	22924	34638	18409	8765	3810	8,7
Arouca	23896	11482	23894	11609	3062	892	11432	5947	4170	2185	2202	1081	650	258	15,0
Feira	109531	52929	118641	57573	8623	2479	57926	28827	21990	11173	15492	8119	3951	1685	8,4
Oliveira de Azeméis	62821	30737	66846	32739	4101	1130	33464	16467	11983	6162	9357	5022	2019	934	7,1
São João da Madeira	16444	7957	18452	8910	822	237	8026	3813	2592	1296	4179	2226	1286	560	5,1
Vale de Cambra	24224	11825	24537	12022	2419	575	11553	5896	4030	2108	3408	1961	859	373	11,4
Grande Porto	1117920	533636	1167800	559166	60212	14769	508368	237205	156536	83134	250100	129091	99980	48601	5,9
Espinho	32409	15502	34956	16825	2054	503	15423	7406	4680	2419	7476	3938	2720	1275	6,7
Gondomar	130751	64462	143178	70418	8280	2276	65514	32076	20211	11148	29401	15344	7675	3568	6,6
Maia	81679	39981	93151	45496	4738	1411	42952	20505	12420	6626	19009	9984	6300	3083	5,9
Matosinhos	136498	66570	151682	73605	7287	1817	66451	31109	19412	10429	34325	18113	11750	5869	5,5
Porto	327368	148990	302472	137914	13144	2182	115981	49465	32775	16925	75872	37589	44760	21989	4,8
Póvoa de Varzim	54248	25958	54788	26239	3288	869	24922	11889	10179	5130	8378	4463	3017	1371	7,0
Valongo	64234	31296	74172	36230	3544	974	33990	16425	11373	6040	14971	7762	3705	1720	5,5
Vila do Conde	64402	31565	64836	31742	4001	1231	31409	15195	11880	6261	9096	4852	2608	1235	7,2
Vila Nova de Gaia	226331	109312	248565	120697	13876	3506	111726	53135	33606	18156	51572	27046	17445	8491	6,4
Minho Lima	256814	116354	250059	114967	30414	7500	121223	58258	37023	18716	32461	16754	9037	3811	13,9
Arcos de Valdevez	31156	13549	26976	11993	5095	1341	14357	6964	2940	1485	2036	962	576	209	21,3
Caminha	15883	7067	16207	7403	1357	292	8044	3689	2376	1210	2403	1251	679	308	9,6
Melgaço	13246	5789	11018	4744	1923	503	5684	2643	1191	539	1175	545	365	153	19,2
Monção	23799	10557	21799	9825	3173	740	11235	5466	2859	1418	2422	1219	660	252	16,3
Paredes de Coura	11311	5156	10442	4875	2241	622	5007	2594	1356	724	885	445	161	62	24,1
Ponte da Barca	13999	6290	13142	6048	2365	646	6420	3250	1565	800	1270	634	312	108	20,9
Ponte de Lima	43797	20152	43421	20349	5311	1400	21418	10443	7864	4045	4013	2058	917	403	14,3
V. Nova de Cerveira	8666	3883	9144	4285	1047	263	4735	2306	1144	598	1261	653	252	116	12,9
Valença	13948	6381	14815	6918	1429	369	7824	3743	1985	1032	1945	1019	421	179	10,9
Viana do Castelo	81009	37530	83095	38527	6473	1324	36499	17160	13743	6865	15051	7968	4694	2021	8,9
Tâmega	503663	247280	515610	253743	53170	18294	267877	134511	85965	45900	45878	24259	10267	4154	12,3
Amarante	54159	26406	56092	27416	6950	2382	28801	14272	7352	4140	5898	3209	1607	629	14,7
Baião	24438	11709	22456	10852	3587	1277	12263	6126	2673	1458	1548	830	271	113	18,7
Cabeceiras de Basto	18997	9349	16368	8025	2831	1019	7284	3840	2791	1503	1540	758	365	146	20,4
Castelo de Paiva	17026	8390	16515	8153	1534	476	7912	4008	3792	1969	1408	781	249	109	10,9
Celorico de Basto	22671	10920	21477	10412	3561	1168	9966	5137	3637	1956	1777	906	375	152	19,7
Cinfães	25619	12308	23489	11389	3500	1225	12079	6021	3857	2061	1603	848	326	139	17,3
Felgueiras	48015	23506	51248	25041	4228	1418	28115	13824	8188	4347	4220	2235	936	390	9,9
Lousada	37904	18720	42502	20929	3665	1182	22474	11268	7766	4114	3382	1826	656	275	10,4
Marco de Canaveses	46131	22345	48133	23614	4192	1331	25620	12681	8450	4519	3962	2131	894	360	10,4
Mondim de Basto	9904	4844	9518	4728	1561	624	4656	2396	1329	752	875	417	177	63	19,5
Paços de Ferreira	40687	20318	44190	21987	2828	892	23579	12037	8294	4343	4033	2088	901	332	7,6
Paredes	67693	33876	72999	36465	4683	1651	38384	19604	13355	6994	7358	3707	1462	572	7,6
Penafiel	64267	31803	68444	33814	5259	1792	35783	17616	12074	6424	6628	3678	1622	687	9,2
Resende	15356	7415	13675	6664	2927	1097	6991	3573	1326	725	903	466	303	149	24,8
Ribeira de Pena	10796	5371	8504	4254	1864	760	3970	2108	1081	595	743	379	123	38	25,3

ANEXO 2

DADOS DO RECENSEAMENTO ELEITORAL/95

Recenseamento Eleitoral

Actualização do Recenseamento Eleitoral de 1995

RESULTADOS DEFINITIVOS

Concelhos e Freguesias

Regiões Autónomas

Distritos

Macau

Estrangeiro

Países e Consulados

Cidadãos da União Europeia

stape

Designação	Inscritos em Maio de 1995 % variação	Eliminações transferencia %	Eliminações óbito %	Inscritos durante act. transf. %	Inscritos durante act. +18 anos %
Conc.de Marco de Canaveses (Cont'd)					
Vila Boa de Quires	2570	13	12	24	63
	2,5 %	0,5 %	0,5 %	1,0 %	2,5 %
Vila Boa do Bispo	2039	3	20	11	38
	1,3 %	0,1 %	1,0 %	0,5 %	1,9 %
Total no concelho	38308	290	266	275	846
	1,5 %	0,8 %	0,7 %	0,7 %	2,2 %
Conc.de Matosinhos					
Custóias	12430	202	73	237	254
	1,8 %	1,7 %	0,6 %	1,9 %	2,1 %
Guifões	7738	131	63	66	158
	0,4 %	1,7 %	0,8 %	0,9 %	2,0 %
Lavra	6907	59	44	61	148
	1,6 %	0,9 %	0,6 %	0,9 %	2,2 %
Leça da Palmeira	13996	153	88	154	220
	1,0 %	1,1 %	0,6 %	1,1 %	1,6 %
Leça do Bailio	12002	170	79	273	226
	2,1 %	1,4 %	0,7 %	2,3 %	1,9 %
Matosinhos	26750	306	186	223	371
	0,4 %	1,1 %	0,7 %	0,8 %	1,4 %
Perafita	9302	91	49	88	206
	1,7 %	1,0 %	0,5 %	1,0 %	2,3 %
Santa Cruz do Bispo	5261	77	34	30	80
	0,0 %	1,5 %	0,6 %	0,6 %	1,5 %
São Mamede de Infesta	19382	580	152	352	401
	0,1 %	3,0 %	0,8 %	1,8 %	2,1 %
Senhora da Hora	16752	229	103	398	327
	2,4 %	1,4 %	0,6 %	2,4 %	2,0 %
Total no concelho	130520	1998	871	1882	2391
	1,1 %	1,5 %	0,7 %	1,5 %	1,9 %
Conc.de Paços de Ferreira					
Arreigada	1360	38	11	8	22
	-1,4 %	2,8 %	0,8 %	0,6 %	1,6 %
Carvalhosa	2594	48	21	33	66
	1,2 %	1,9 %	0,8 %	1,3 %	2,6 %
Codessos	552	5	1	2	8
	0,7 %	0,9 %	0,2 %	0,4 %	1,5 %
Eiriz	1379	20	9	13	17
	0,1 %	1,5 %	0,7 %	0,9 %	1,2 %
Ferreira	2596	30	16	13	58
	1,0 %	1,2 %	0,6 %	0,5 %	2,3 %
Figueiró	1397	18	3	9	21
	0,6 %	1,3 %	0,2 %	0,6 %	1,5 %
Frazão	3568	67	24	107	139
	4,5 %	2,0 %	0,7 %	3,1 %	4,1 %
Freamunde	5016	36	25	32	86
	1,1 %	0,7 %	0,5 %	0,6 %	1,7 %
Lamoso	1099	17	7	9	40
	2,3 %	1,6 %	0,7 %	0,8 %	3,7 %
Meixomil	2409	36	18	182	90
	9,9 %	1,6 %	0,8 %	8,3 %	4,1 %
Modelos	1213	17	12	6	39
	1,3 %	1,4 %	1,0 %	0,5 %	3,3 %

Designação	Inscritos em Maio de 1995 % variação	Eliminações transferencia %	Eliminações óbito %	Inscritos durante act. transf. %	Inscritos durante act. +18 anos %
Conc.de Vila do Conde (Cont'd)					
Mosteiró	858 1,4 %	9 1,1 %	5 0,6 %	11 1,3 %	15 1,8 %
Outeiro Maior	391 1,0 %	3 0,8 %	3 0,8 %	1 0,3 %	9 2,3 %
Parada	310 3,3 %	0 0,0 %	1 0,3 %	4 1,3 %	7 2,3 %
Retorta	793 0,4 %	7 0,9 %	4 0,5 %	4 0,5 %	10 1,3 %
Rio Mau	1472 1,3 %	12 0,8 %	10 0,7 %	6 0,4 %	35 2,4 %
Tougues	723 0,8 %	9 1,3 %	3 0,4 %	3 0,4 %	15 2,1 %
Touguinha	1007 4,5 %	13 1,3 %	5 0,5 %	29 3,0 %	32 3,3 %
Touguinho	1080 1,6 %	7 0,7 %	17 1,6 %	17 1,6 %	24 2,3 %
Vairão	1076 -1,3 %	17 1,6 %	15 1,4 %	3 0,3 %	15 1,4 %
Vila Chã	2331 1,9 %	10 0,4 %	21 0,9 %	0 0,0 %	75 3,3 %
Vila do Conde	18813 2,4 %	140 0,8 %	83 0,5 %	223 1,2 %	442 2,4 %
Vilar	1391 0,8 %	6 0,4 %	6 0,4 %	9 0,7 %	14 1,0 %
Vilar do Pinheiro	2036 1,1 %	25 1,2 %	16 0,8 %	22 1,1 %	41 2,0 %
Total no concelho	56860 1,7 %	477 0,9 %	355 0,6 %	521 0,9 %	1254 2,2 %
Conc.de Vila Nova de Gaia					
Arcozelo	9455 1,8 %	99 1,1 %	70 0,8 %	138 1,5 %	202 2,2 %
Avintes	9160 0,7 %	105 1,2 %	64 0,7 %	60 0,7 %	172 1,9 %
Canelas	6755 1,3 %	103 1,5 %	48 0,7 %	110 1,6 %	129 1,9 %
Canidelo	15843 2,2 %	227 1,5 %	97 0,6 %	324 2,1 %	343 2,2 %
Crestuma	2367 0,8 %	34 1,4 %	18 0,8 %	24 1,0 %	46 2,0 %
Grijó	7075 0,6 %	55 0,8 %	56 0,8 %	32 0,5 %	121 1,7 %
Gulpilhares	6342 1,7 %	74 1,2 %	45 0,7 %	94 1,5 %	131 2,1 %
Lever	2796 -0,8 %	35 1,2 %	37 1,3 %	18 0,6 %	32 1,1 %
Madalena	7849 0,7 %	140 1,8 %	60 0,8 %	142 1,8 %	112 1,4 %
Mafamude	30401 2,2 %	607 2,0 %	93 0,3 %	836 2,8 %	514 1,7 %
Olival	4584 1,6 %	33 0,7 %	18 0,4 %	41 0,9 %	82 1,8 %
Oliveira do Douro	18584 2,0 %	378 2,1 %	119 0,7 %	451 2,5 %	408 2,2 %

Designação	Inscritos em Maio de 1995 % variação	Eliminações transferencia %	Eliminações óbito %	Inscritos durante act. transf. %	Inscritos durante act. +18 anos %
Conc.de Vila Nova de Gaia (Cont'd)					
Pedroso	14714	155	80	96	223
	0,6 %	1,1 %	0,5 %	0,7 %	1,5 %
Perozinho	4110	47	30	19	57
	0,0 %	1,1 %	0,7 %	0,5 %	1,4 %
Sandim	4817	34	34	25	87
	0,9 %	0,7 %	0,7 %	0,5 %	1,8 %
São Felix da Marinha	7918	77	38	34	161
	1,0 %	1,0 %	0,5 %	0,4 %	2,1 %
São Pedro da Afurada	3035	67	18	34	51
	0,0 %	2,2 %	0,6 %	1,1 %	1,7 %
Seixezelo	1464	12	10	8	26
	0,8 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	1,8 %
Sermonde	728	6	10	15	17
	2,2 %	0,8 %	1,4 %	2,1 %	2,4 %
Serzedo	5209	47	57	45	104
	0,9 %	0,9 %	1,1 %	0,9 %	2,0 %
Valadares	7741	96	71	74	115
	0,3 %	1,2 %	0,9 %	1,0 %	1,5 %
Vilar de Andorinho	10108	204	58	807	127
	7,1 %	2,2 %	0,6 %	8,6 %	1,3 %
Vilar do Paraiso	9008	148	30	294	147
	3,0 %	1,7 %	0,3 %	3,4 %	1,7 %
VNG Sta Marinha	25523	509	184	561	464
	1,3 %	2,0 %	0,7 %	2,2 %	1,8 %
Total no concelho	215586	3292	1345	4282	3871
	1,7 %	1,6 %	0,6 %	2,0 %	1,8 %
Total no Distrito	1409701	20253	10650	19577	26737
	1,1 %	1,5 %	0,8 %	1,4 %	1,9 %

ANEXO 3

PROJECTO DE INVESTIGAÇÃO

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO

MESTRADO DE SOCIOLOGIA, PODER LOCAL,

DESENVOLVIMENTO E MUDANÇA SOCIAL

MODOS E DINÂMICAS DE (RE)PRODUÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO PODER LOCAL E DE MOBILIDADE POLÍTICA DOS SEUS AGENTES.

ALUNO: EDUARDO VÍTOR RODRIGUES

ORIENTADOR: PROF. DOUTOR ANTÓNIO TEIXEIRA FERNANDES

1996

1. Introdução

O presente projecto de investigação é um ponto de partida para a realização da tese de mestrado de Sociologia, no âmbito das temáticas da Sociologia Política e do Poder Local.

Aqui se pretende delimitar e enquadrar teórica e metodologicamente o objecto de estudo, assim como a abordagem que dele será feita.

Pretendo, antes do mais, optar por dois aspectos essenciais: por um lado, fazer um estudo aprofundado sobre uma área ainda pouco explorada e, como tal, de carácter inovador; por outro lado, fazer um investimento pessoal na qualidade e na originalidade que todo o meu esforço se empenhará para que esteja sempre presente na investigação.

As problemáticas principais desta investigação prendem-se com a análise dos modos de funcionamento e das formas de legitimidade do poder local, não exclusivamente na óptica do exercício do poder e da descrição das formas de actuação autárquica, mas essencialmente na perspectiva da análise e decifração das dinâmicas do campo político que, como Juan Mozzicafreddo demonstra, dificultam ou impedem a ascensão dos agentes do poder local às instâncias do poder central. Mais do que ficar nesta constatação, interessar-nos-à problematizar a partir disto a estrutura dos campos políticos ao nível local e central, tentando compreender os mecanismos, as negociações e as dinâmicas do próprio fenómeno e do campo em que se desenvolve.

Os objectivos essenciais relacionam-se, pois, com a problematização das estruturas e das dinâmicas capazes de exercer uma influência acentuada sobre um aspecto social e sociologicamente muito relevante para a compreensão dos factores, determinismos e condicionalismos do exercício da actividade política (de âmbito local) e dos obstáculos colocados pelos "enjeu" do campo político à ascensão ao poder político central.

Nesta medida, é minha intenção desenvolver um estudo centrado na problemática da mobilidade política, dentro das diferentes etapas da hierarquia política, nomeadamente no que respeita aos modos e aos mecanismos de reprodução e ascensão ao poder político central, por parte dos agentes do poder político local.

2. Breve contextualização teórica do tema e do objecto de estudo

O poder é um aspecto sociologicamente bastante relevante, nomeadamente a partir do momento em que a sua compreensão permite mais correctamente enquadrar as formas e os modelos do seu exercício e a sua influência em termos da estrutura social mais geral.

Concebido enquanto estrutura relacional e estratégica, o poder subsiste enquanto mecanismo de acção e de organização/estruturação social, na medida em que influencia decisivamente as vivências e os desempenhos grupais (grupos e/ou classes sociais) em contexto de desempenho democrático (e suas estruturas) na vida social.

Assim, analisar o poder nas suas múltiplas vertentes sociológicas permite compreender as dinâmicas que o impelem e as estruturas que produz ou condiciona.

Paralelamente, a análise do poder significa obrigatoriamente proceder a uma análise das estruturas e formas de organização do Estado. Partindo da visão weberiana de Estado racional, encontraremos enquadramentos teóricos que nos permitem compreender as suas formas de actuação e as implicação sociológicas que desenvolve.

Nesta medida, a análise do poder é igualmente uma análise das classes, das élites e da própria tecno-estrutura no poder. Importa sublinhar a importância da compreensão dos fundamentos do poder (das suas estruturas e motivações mais profundas), assim como a relação que estabelece com a

comunicação e a circulação de informação (relações de influência/ dependência).

Finalmente, importará enquadrar estas problemáticas nas próprias formas de gestão do poder local.

3. Hipóteses e objectivos

A análise que pretendemos elaborar parte de enquadramentos teóricos precisos e de um quadro de hipóteses e de objectivos claros que contribuam para o delineamento da problemática teórica e do próprio processo de conhecimento científico.

a) Importará perceber a forma como se estrutura e como se configura o Estado e qual o papel que desempenha no quadro social e político da democracia portuguesa. Assumindo um duplo aspecto de conflitualidade e de tendência para a concentração, o papel e as formas que assume no desempenho da vida política.

b) A análise assim entendida e a configuração das hipóteses e dos objectivos dependerão da própria caracterização das élites locais, ao nível dos aspectos sócio-profissionais, das representações políticas e dos motivos principais de entrada na vida política. A compreensão da estrutura do sistema político local / poder autárquico é um aspecto essencial na compreensão do seu funcionamento, dos tipos de gestão autárquica e das suas formas de legitimação.

c) O tipo e o nível de actuação da gestão autárquica permitirá enquadrar o próprio carácter mais infraestrutural ou mais ligado ao desenvolvimento, que caracteriza o papel que as autarquias têm no seu desempenho político e gestionário. Paralelamente, permitir-nos-à perceber os mecanismos próprios da acção do sistema político local, ao nível das suas dependências financeiras ou autonomias. Por outro lado, este aspecto configura

igualmente a respectiva capacidade de intervenção institucional das autarquias e as suas redes de relações com outras instâncias do poder político.

d) Nesta linha, importará igualmente perceber o relacionamento do poder autárquico com a sociedade local e com o poder central, nomeadamente percebendo os tipos de articulação do poder autárquico com o poder central, também em termos da dialéctica centralização / autonomia.

e) Por outro lado, será de fundamental importância compreender as mediações e os mecanismos que tornam possível o exercício do poder. Na esteira de N. Luhmann, o poder é a capacidade de seleccionar ou excluir alternativas, sendo um fenómeno relacional e recíproco. A concentração do poder e as suas formas passam pelo jogo de tensão constante do poder e do contra-poder. A análise da partilha da autoridade política e da multiplicação das instâncias de decisão é de fundamental importância para as problemáticas em causa.

f) A análise aprofundada dos cinco aspectos anteriores, nomeadamente naquilo que mais directamente dizem respeito ao Poder Local, passam pela consideração teórica e hipotética das diferenças dos meios rurais ou urbanos nos quais estes fenómenos se desenrolam.

4. Opções metodológicas e técnicas

Optarei por um articulação de metodologia qualitativa e quantitativa.

No que respeita aos aspectos técnicos, será minha intenção optar pelos seguintes passos:

- entrevistas de carácter exploratório a informantes privilegiados e/ou envolvidos na área em estudo.

- administração do pré-teste do inquérito.

- administração do inquérito por questionário a uma amostra (a definir) de Presidentes de Câmara e de Juntas de Freguesia, a Presidentes de Assembleias Municipais e Assembleias de Freguesia e a Associações locais.

- realização de entrevistas semi-directivas em profundidade a agentes com importante envolvimento e capazes de fornecer informações adicionais ao próprio inquérito. Estas entrevistas serão feitas a deputados e a ex-agentes do sistema político local.

A amostra será definida em conformidade com a problemática e com as opções teóricas.

O tratamento de dados será feito a partir dos programas informáticos SPSS e/ou Access, recorrendo ao cruzamento e interpretação das variáveis relevantes para o estudo em causa.

ANEXO 4

INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO

Porto, 20 de Junho de 1996.

Exmo. Senhor Presidente,

Os nossos melhores cumprimentos.

Está a ser levado a efeito, no âmbito do Mestrado de Sociologia, Poder Local, Desenvolvimento e Mudança Social, da *Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, um estudo subordinado ao tema "MODOS E DINÂMICAS DE (RE)PRODUÇÃO E LEGITIMAÇÃO DO PODER LOCAL E DE MOBILIDADE POLÍTICA DOS SEUS AGENTES", que visa analisar as formas e comportamentos dos agentes políticos no desempenho das suas tarefas, assim como as relações que estabelecem com a população em geral e com determinados grupos específicos locais em particular.

Este estudo está a ser desenvolvido nos concelhos de Vila Nova de Gaia e de Matosinhos (Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia da malha urbana desses concelhos), e é coordenado pelo orientador do Mestrado, **Prof. Doutor António Teixeira Fernandes**.

Dos vários instrumentos técnicos e metodológicos que serão considerados, inclui-se este INQUÉRITO POR QUESTIONÁRIO, cujo tratamento será feito de forma absolutamente anónima e confidencial. Assim, para que este estudo possa de alguma forma contribuir para a melhor percepção do Poder Local e dos seus agentes, solicitamos a fundamental colaboração de V. Exa. no sentido de **preencher o Inquérito em anexo e de fazer o favor de o enviar** com a brevidade possível para:

FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO
VIA PANORÂMICA, S/N
TORRE B - CACIFO 225
4100 PORTO

Certos da melhor atenção para esta importante colaboração de V. Exa. neste estudo,

Reiteramos os nossos melhores cumprimentos,

INQUÉRITO

O presente inquérito insere-se num estudo que está a ser levado a efeito sobre os Modos e as Dinâmicas de (Re)Produção e Legitimação do Poder Local e de Mobilidade Política dos seus Agentes, no âmbito do Mestrado de Sociologia, Poder Local, Desenvolvimento e Mudança Social, realizado na Faculdade de Letras do Porto, sob orientação do Prof. Doutor António Teixeira Fernandes.

Dada a importância do tema e do trabalho, solicitamos a melhor atenção e colaboração para o preenchimento do inquérito e seu envio, o que desde já agradecemos.

Na medida em que se trata de um estudo de carácter científico, todas as respostas serão codificadas, garantindo assim o anonimato e o secretismo das mesmas.

Os melhores cumprimentos.

QUESTIONÁRIO

(Pode usar o verso destas folhas ou novas folhas quando tal se revelar necessário)

1. Pensa que os munícipes conhecem as atribuições legais de uma autarquia e o que devem fazer os seus autarcas?

Sim 1 Não 2

Porquê? _____

_____

2. Pensa que os munícipes conhecem a legislação sobre as formas de eleição e de representatividade do sistema eleitoral (português)?

Sim 1 Não 2

Porquê? _____

_____

3. Quais foram as transformações mais significativas no seu concelho/freguesia nos últimos anos?

_____

_____

4. Qual o projecto mais importante que procura realizar enquanto autarca?

_____

_____

Porquê? _____

_____

5. Quais foram os motivos que o levaram a entrar na vida política? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 5, assinalando um círculo no n.º correspondente) *Nota: Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Desejo de servir a comunidade	1	2	3	4	5
2. Desejo de servir o Partido	1	2	3	4	5
3. Desejo de realização pessoal	1	2	3	4	5
4. Pedidos vindos das forças vivas do concelho	1	2	3	4	5
5. Outras (especifique)	1	2	3	4	5

_____

6. Quais são os grupos sociais mais influentes no seu concelho? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 9, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Associações culturais, desportivas e recreativas	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2. Grupos económicos/empresários	1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. Igreja	1	2	3	4	5	6	7	8	9
4. Comunicação Social	1	2	3	4	5	6	7	8	9
5. Partidos	1	2	3	4	5	6	7	8	9
6. Juntas de Freguesia	1	2	3	4	5	6	7	8	9
7. Jovens	1	2	3	4	5	6	7	8	9
8. Associações sindicais	1	2	3	4	5	6	7	8	9
9. Outras (especifique)	1	2	3	4	5	6	7	8	9

---

7. Nos dois últimos mandatos, como foram distribuídas as despesas do seu Orçamento? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 11, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Educação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2. Cultura, Desporto e Tempos Livres	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3. Acção Social	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
4. Saúde	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
5. Habitação e Urbanismo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
6. Saneamento e Salubridade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
7. Protecção Civil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
8. Desenvolvimento Económico e Social	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
9. Comunicações e Transportes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
10. Defesa do Meio Ambiente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
11. Pessoal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

8. Qual a forma de actuação que privilegia no exercício do seu mandato? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 4, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Resposta às solicitações imediatas da população	1	2	3	4
2. Criação de infraestruturas	1	2	3	4
3. Actividades de gestão quotidiana	1	2	3	4
4. Actividades de inovação	1	2	3	4

9. Qual os nível de actuação mais importante para si no exercício do seu mandato? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 3, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Desempenho político	1	2	3	4
2. Nível infraestrutural	1	2	3	4
3. Nível gestionário	1	2	3	4
4. Nível do desenvolvimento	1	2	3	4

10. Quais são os grupos sociais mais úteis para o seu concelho? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 9, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Associações culturais, desportivas e recreativas	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2. Grupos económicos/empresários	1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. Igreja	1	2	3	4	5	6	7	8	9
4. Comunicação Social	1	2	3	4	5	6	7	8	9
5. Partidos	1	2	3	4	5	6	7	8	9
6. Juntas de Freguesia	1	2	3	4	5	6	7	8	9
7. Jovens	1	2	3	4	5	6	7	8	9
8. Associações sindicais	1	2	3	4	5	6	7	8	9
9. Outras (especifique)	1	2	3	4	5	6	7	8	9

_____

11. Com que principais dificuldades/obstáculos se depara enquanto eleito local? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 8, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Escassas transferências do FEF	1	2	3	4	5	6	7	8
2. Curta duração do mandato	1	2	3	4	5	6	7	8
3. Excesso de burocracia	1	2	3	4	5	6	7	8
4. Falta de recursos técnicos e humanos	1	2	3	4	5	6	7	8
5. Falta de preparação do eleito	1	2	3	4	5	6	7	8
6. Incompreensão da parte do eleitorado	1	2	3	4	5	6	7	8
7. Excesso de exigências	1	2	3	4	5	6	7	8
8. Outros (Especifique)	1	2	3	4	5	6	7	8

_____

12. Quais são as principais carências do seu município? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 11, assinalando um círculo no n.º correspondente) *Nota: Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Educação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2. Cultura, Desporto e Tempos Livres	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3. Acção Social	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
4. Saúde	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
5. Habitação e Urbanismo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
6. Saneamento e Salubridade	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
7. Protecção Civil	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
8. Desenvolvimento Económico e Social	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
9. Comunicações e Transportes	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
10. Defesa do Meio Ambiente	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
11. Pessoal	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11

13. Quais os aspectos que serviriam para melhorar os resultados do exercício do Poder Local? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 8, assinalando um círculo no n.º correspondente) *Nota: Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Aumento das receitas próprias	1	2	3	4	5	6	7	8	9
2. Atribuição de novas competências	1	2	3	4	5	6	7	8	9
3. Democracia Local e maior participação das populações	1	2	3	4	5	6	7	8	9
4. Regionalização	1	2	3	4	5	6	7	8	9
5. Descentralização política	1	2	3	4	5	6	7	8	9
6. Maior autonomia face aos aparelhos partidários	1	2	3	4	5	6	7	8	9
7. Melhor assessoria técnica	1	2	3	4	5	6	7	8	9
8. Aumento das transferências do FEF	1	2	3	4	5	6	7	8	9
9. Outros (especifique)	1	2	3	4	5	6	7	8	9

_____

14. No exercício da sua actividade, quem sente serem os seus principais apoios? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 6, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Partido pelo qual foi eleito	1	2	3	4	5	6
2. Administração Central	1	2	3	4	5	6
3. Contactos e relações pessoais	1	2	3	4	5	6
4. Grupos e Associações de Influência Local	1	2	3	4	5	6
5. Grupos económicos locais	1	2	3	4	5	6
6. Outros (especifique)	1	2	3	4	5	6

---

15. Na sua acção autárquica, que formas de actuação privilegia ? (escolha múltipla)

- Negociação directa e pessoal 1
- Mediação externa ao problema 2
- Imposição de solução 3
- Alargamento da questão a todos os interessados 4
- Outra (especifique) 5

---

16. Face à pública insuficiência das transferências do FEF para a actuação autárquica, quais as outras fontes de recursos negociados pela sua Câmara? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 5, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Investimentos intermunicipais	1	2	3	4	5
2. Contratos-Programa com a Administração Central	1	2	3	4	5
3. Fundos Comunitários	1	2	3	4	5
4. Comparticipação em obras	1	2	3	4	5
5. Outros (especifique)	1	2	3	4	5

---

17. Quais são as suas fontes de informação e consulta no exercício do seu mandato? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 6, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Através de contactos pessoais	1	2	3	4	5	6
2. Ofícios/abaixo-assinados	1	2	3	4	5	6
3. Reuniões com a Junta de Freguesia	1	2	3	4	5	6
4. Reuniões com Comissões e grupos sociais	1	2	3	4	5	6
5. Contactos pessoais	1	2	3	4	5	6
6. Outros (especifique)	1	2	3	4	5	6

---

18. Quais os canais de apresentação de interesses/reclamações que prefere? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 8, assinalando um círculo no n.º correspondente) *Nota: Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Contactos directos/audiências	1	2	3	4	5	6	7	8
2. Escrevendo à Câmara	1	2	3	4	5	6	7	8
3. Reuniões públicas	1	2	3	4	5	6	7	8
4. Escrevendo na imprensa	1	2	3	4	5	6	7	8
5. Colocando as questões à Junta de Freguesia	1	2	3	4	5	6	7	8
6. Recorrendo a instâncias superiores	1	2	3	4	5	6	7	8
7. Organizando manifestações	1	2	3	4	5	6	7	8
8. Outras (especifique)	1	2	3	4	5	6	7	8

_____

19. Quantos assessores directos tem para o exercício do seu mandato? _____

20. Quais as áreas para as quais dispõem de assessores? _____

_____

21. Na sua opinião, quais as principais qualidades que um eleito local deve possuir? (Atribua-lhes uma numeração por ordem crescente de importância de 1 a 10, assinalando um círculo no n.º correspondente) *Nota: Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. Capacidade de diálogo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. Capacidade de trabalho	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Competência	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Capacidade política	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Transparência	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6. Conhecimento do Concelho	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7. Capacidade de obtenção de meios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8. Capacidade de inovação	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9. Capacidade de relacionamento público	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10. Outras (especifique)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

_____

22. Quais são as razões que, em sua opinião, mais contribuiram para a sua eleição? (Atribua-lhes uma numeração por ordem decrescente de importância de 1 a 6, assinalando um círculo no n.º correspondente) Nota: *Sendo **1** para o **mais importante**, 2 para o seguinte, etc.*

1. O Partido	1	2	3	4	5	6
2. O Programa Eleitoral	1	2	3	4	5	6
3. Ser conhecido no Concelho	1	2	3	4	5	6
4. As suas características pessoais	1	2	3	4	5	6
5. Ser apoiado por pessoas conhecidas no Concelho	1	2	3	4	5	6
6. Outras (especifique)	1	2	3	4	5	6

_____

23. Antes de se candidatar, tinha já algum envolvimento em organizações não-partidárias?

Sim 1 Não 2

Se sim, quais? _____

_____

24. Quantos mandatos (consecutivos ou não) cumpriu no cargo até ao presente? _____

25. Gostaria de se recandidatar a um novo mandato?

Sim 1 Não 2

Porquê? _____

_____

26. Gostaria de se candidatar a outro cargo público?

Sim 1 Não 2

Porquê? _____

27. Qual é a sua opinião sobre a sua actividade enquanto eleito local?

_____

_____

28. Mantém neste momento outra ou outras funções em cargos públicos?

Sim 1 Não 2

Se sim, quais? _____

_____

29. Mantém neste momento outra ou outras funções em cargos privados?

Sim 1 Não 2

Se sim, quais? _____

_____

30. Entidade que representa: _____

31. Cargo que ocupa: _____

32. Em que ano foi eleito pela primeira vez? _____

33. Qual o ano do seu nascimento? _____

34. Qual o seu concelho de nascimento? _____

35. Residiu sempre no concelho onde foi eleito?

Sim 1 Não 2

Se residiu noutro, qual? _____

36. Quais as suas habilitações literárias? _____

37. Qual a sua profissão antes de ser eleito? _____

38. Quais as profissões e habilitações dos seus pais?

	Profissão	Habilitações literárias
Pai		
Mãe		

Muito obrigado pela colaboração.

ANEXO 5

FICHA DE CODIFICAÇÃO DO INQUÉRITO

FICHA DE CODIFICAÇÃO DO INQUÉRITO

N.º do Inquérito: ☐

Perg. 1 ☐ ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

Perg. 2 ☐ ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

Perg. 3 ☐ ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

Perg. 4.1 ☐ ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

Perg. 4.2 ☐ ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

Perg. 5 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 6 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 7 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 8 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 9 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 10 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 11 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 12 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 13 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 14 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 15 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 16 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 17 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 18 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 19 ☐☐☐

Perg. 20 ☐-☐-☐-☐-☐-☐-☐-☐-☐-☐-☐

Perg. 21 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 22 ☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐/☐☐

Perg. 23 ☐ ☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐☐

Perg. 24 □□

Perg. 25 □ □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

Perg. 26 □ □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

Perg. 27 □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

Perg. 28 □ □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

Perg. 29 □ □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

Perg. 30 □□□□□□

Perg. 31 □□□□

Perg. 32 □□□□

Perg. 33 □□□□

Perg. 34 □□□□

Perg. 35 □ □□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□

Perg. 36 □□

Perg. 37 □□/□□

Perg. 38.1 □□/□□

Perg. 38.2 □□/□□

ANEXO 6

GUIÃO DAS ENTREVISTAS

GUIÃO DAS ENTREVISTAS

1. Identificação do entrevistado.

2. Estrutura do Poder Local: papel desempenhado pelo Estado.

- Estrutura financeira/legal da autarquia.

- Estrutura organizacional da autarquia.

3. Principais entraves ao exercício do poder local.

4. Estrutura do sistema político local.

- Dependência/independência face ao Poder Central.

5. Modelos de gestão autárquica: inovação, rotina, solicitações imediatas.

- Procedimentos quotidianos na gestão autárquica.

6. Mecanismos da acção do sistema político local (ao nível das dependências financeiras ou autonomias).

- Capacidade de intervenção na resolução dos problemas.

- Redes de relações com outras instâncias.

- Níveis de informalidade na acção política local.

    - Fontes de informação e consulta.

    - Canais de apresentação de exigências e interesses.

7. Formas de legitimação e de actuação ao nível do poder político local.

- Partidarização.

- Pessoalização.

    - Modelos de liderança.

    - Qualidades pessoais.

- Mediatização.

8. Relacionamento do poder autárquico com a sociedade local e com o poder central.

- Tipos de articulações dos dois níveis do poder autárquico (Câmaras e Juntas de Freguesia).

- Tipos de articulações do poder autárquico com outras organizações concelhias (grupos sócio-económicos ou outros).

- Principais problemas do concelho.

- Repartição sectorial das despesas.

9. Mediações e mecanismos que tornam possível o exercício do poder.

- Grau de autonomia possível face ao poder autárquico (camarário).

- Grau de autonomia possível face às outras organizações concelhias (partidos, associações ou outros).

- Partilha da autoridade política.

- As influências e as formas de exercício de influência.

- Multiplicação das instâncias de decisão: democraticidade (ou não) das tomadas de decisão.

- Obstáculos à autonomia municipal.

ANEXO 7

ÍNDICE DE ENTREVISTADOS

ÍNDICE DE ENTREVISTADOS

1 - Presidente de Câmara; Município da Área Metropolitana do Porto; homem; 54 anos; Ensino Secundário; Partido Socialista.

2 - Presidente de Junta de Freguesia; Freguesia da Área Metropolitana do Porto; homem; 46 anos; Ensino Secundário; Partido Social Democrata.

3 - Presidente de Junta de Freguesia; Freguesia da Área Metropolitana do Porto; homem; 50 anos; Ensino Preparatório; Partido Socialista.

4 - Presidente de Junta de Freguesia; Freguesia da Área Metropolitana do Porto; homem; 41 anos; Ensino Superior; Partido Socialista.

5 - Presidente de Junta de Freguesia; Freguesia da Área Metropolitana do Porto; homem; 38 anos; Ensino Secundário; Partido Socialista.

6 - Presidente de Junta de Freguesia; Freguesia da Área Metropolitana do Porto; homem; 42 anos; Ensino Secundário; Partido Social Democrata.

7 - Vereador de Câmara Municipal; Município da Área Metropolitana do Porto; mulher; 48 anos; Ensino Superior; Coligação Democrática Unitária.

8 - Presidente de Junta de Freguesia; Freguesia da Área Metropolitana do Porto; homem; 39 anos; Ensino Preparatório; Partido Socialista.

9 - Presidente de Junta de Freguesia; Freguesia da Área Metropolitana de Lisboa; homem; 46 anos; Ensino Secundário; Partido Socialista.

10 - Vereador de Câmara Municipal; Município da Área Metropolitana de Lisboa; homem; 52 anos; Ensino Superior; Partido Social Democrata.

ANEXO 8

ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 29/87

de 30 de Junho

ESTATUTO DOS ELEITOS LOCAIS

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea d), 167.º, alínea g), e 169.º, n.º 2, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Âmbito

1 — O presente diploma define o Estatuto dos Eleitos Locais.

2 — Consideram-se eleitos locais, para efeitos da presente lei, os membros dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias.

Artigo 2.º

Regime do desempenho de funções

1 — Desempenham as respectivas funções em regime de permanência os seguintes eleitos locais:

a) Presidentes das câmaras municipais;
b) Vereadores, em número e nas condições previstos na lei.

2 — A câmara municipal poderá optar pela existência de vereadores em regime de meio tempo, correspondendo dois vereadores em regime de meio tempo a um vereador em regime de permanência.

3 — Os membros de órgãos executivos que não exerçam as respectivas funções em regime de permanência ou de meio tempo serão dispensados das suas actividades profissionais, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, para o exercício de actividades no respectivo órgão, nas seguintes condições:

a) Nos municípios: os vereadores, até 32 horas mensais cada um;
b) Nas freguesias de 20 000 ou mais eleitores: o presidente da junta, até 32 horas mensais, e dois membros, até 24 horas;
c) Nas freguesias com mais de 5000 e até 20 000 eleitores: o presidente da junta, até 32 horas mensais, e dois membros, até 16 horas;
d) Nas restantes freguesias: o presidente da junta, até 32 horas, e um membro, até 16 horas.

4 — Os membros dos órgãos deliberativos e consultivos são dispensados das suas funções profissionais, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, quando o exija a sua participação em actos relacionados com as suas funções de eleitos, designadamente em reuniões dos órgãos e comissões a que pertencem ou em actos oficiais a que devem comparecer.

5 — As entidades empregadoras dos eleitos locais referidos nos n.ºs 2, 3 e 4 do presente artigo têm direito à compensação dos encargos resultantes das dispensas.

6 — Todas as entidades públicas e privadas estão sujeitas ao dever geral de cooperação para com os eleitos locais no exercício das suas funções.

Artigo 3.º

Incompatibilidades

1 — Sem prejuízo do disposto em legislação especial, as funções desempenhadas pelos eleitos locais em regime de permanência são incompatíveis com a actividade de agente ou funcionário da administração central, regional ou local ou com o exercício da actividade de pessoa colectiva de direito público ou trabalhador de empresa pública ou nacionalizada.

2 — Sem prejuízo do disposto no n.º 1, não perdem o mandato os funcionários da administração central, regional e local que, durante o exercício de permanência, forem colocados, por motivos de admissão ou promoção, nas situações de inelegibilidade previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro.

Artigo 4.º

Deveres

No exercício das suas funções, os eleitos locais estão vinculados ao cumprimento dos seguintes princípios:

1) Em matéria de legalidade e direitos dos cidadãos:

a) Observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos actos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem;
b) Cumprir e fazer cumprir as normas constitucionais e legais relativas à defesa dos interesses e direitos dos cidadãos no âmbito das suas competências;
c) Actuar com justiça e imparcialidade.

2) Em matéria de prossecução do interesse público:

a) Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia;
b) Respeitar o fim público dos poderes em que se encontram investidos;
c) Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções, quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico;
d) Não intervir em processo administrativo, acto ou contrato de direito público ou privado, nem participar na apresentação, discussão ou votação de assuntos em que tenha interesse ou intervenção, por si ou como representante ou gestor de negócios de outra pessoa, ou em que tenha interesse ou intervenção em idênticas qualidades o seu cônjuge, parente ou afim em linha recta ou até ao 2.º grau da linha colateral; bem como qualquer pessoa com quem viva em economia comum;
e) Não celebrar com a autarquia qualquer contrato, salvo de adesão;

f) Não usar, para fins de interesse próprio ou de terceiros, informações a que tenha acesso no exercício das suas funções.

3) Em matéria de funcionamento dos órgãos de que sejam titulares:

a) Participar nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos órgãos autárquicos;

b) Participar em todos os organismos onde estão em representação do município ou da freguesia.

Artigo 5.º

Direitos

1 — Os eleitos locais têm direito, nos termos definidos nas alíneas seguintes:

a) A uma remuneração ou compensação mensal;
b) A dois subsídios extraordinários anuais;
c) A senhas de presença;
d) A ajudas de custo e subsídio de transporte;
e) À segurança social;
f) A férias;
g) A livre circulação em lugares públicos de acesso condicionado, quando em exercício das respectivas funções;
h) A passaporte especial, quando em representação da autarquia;
i) A cartão especial de identificação;
j) A viatura municipal, quando em serviço da autarquia;
l) A protecção em caso de acidente;
m) A contagem de tempo de serviço;
n) A subsídio de reintegração;
o) A solicitar o auxílio de quaisquer autoridades, sempre que o exijam os interesses da respectiva autarquia local;
p) À protecção conferida pela lei penal aos titulares de cargos públicos;
q) A apoio nos processos judiciais que tenham como causa o exercício das respectivas funções;
r) A uso e porte de arma de defesa.

2 — Os direitos referidos nas alíneas a), b), c), f), m), n) e r) do número anterior apenas são concedidos aos eleitos locais em regime de permanência.

3 — O direito referido na alínea h) do n.º 1 é exclusivo dos presidentes das câmaras municipais e dos seus substitutos legais.

Artigo 6.º

Remunerações dos eleitos locais em regime de permanência

1 — Os eleitos locais em regime de permanência têm direito a remuneração mensal, bem como a dois subsídios extraordinários, de montante igual àquela, em Junho e Novembro.

2 — O valor base das remunerações dos presidentes das câmaras municipais é fixado por referência ao vencimento base [illegible] da República, de acordo com os índices seguintes, arredondado para a centena de escudos imediatamente superior:

a) Municípios de Lisboa e Porto — 55 %;
b) Municípios com 40 000 ou mais eleitores — 50 %;
c) Municípios com mais de 10 000 e menos de 40 000 eleitores — 45 %;
d) Restantes municípios — 40 %.

3 — As remunerações e subsídios extraordinários dos vereadores em regime de permanência correspondem a 80 % do montante do valor base da remuneração a que tenham direito os presidentes dos respectivos órgãos.

Artigo 7.º

Regime de remunerações dos eleitos locais em regime de permanência

1 — As remunerações fixadas no artigo anterior são atribuídas do seguinte modo:

a) Aqueles que exerçam exclusivamente as suas funções autárquicas recebem a totalidade das remunerações previstas nos n.ºs 2 e 3 do artigo anterior;
b) Aqueles que exerçam uma profissão liberal, quando o respectivo estatuto profissional permitir a acumulação, ou qualquer actividade privada perceberão 50 % do valor da base da remuneração, sem prejuízo da totalidade das regalias sociais a que tenham direito.

2 — Para determinação do montante da remuneração, sempre que ocorra a opção legalmente prevista, são considerados os vencimentos, diuturnidades, subsídios, prémios, emolumentos, gratificações e outros abonos, desde que sejam permanentes, de quantitativo certo e atribuídos genericamente aos trabalhadores da categoria optante.

3 — Os presidentes de câmaras municipais e os vereadores em regime de permanência que não optem pelo exclusivo exercício das suas funções terão de assegurar a resolução dos assuntos da sua competência no decurso do período de expediente público.

Artigo 8.º

Remunerações dos vereadores em regime de meio tempo

Os vereadores em regime de meio tempo têm direito a metade das remunerações e subsídios fixados no n.º 3 do artigo 6.º

Artigo 9.º

Abonos aos titulares das juntas de freguesia

1 — Os presidentes das juntas de freguesia têm direito a uma compensação mensal para encargos, fixada por referência às remunerações atribuídas aos presidentes das câmaras municipais dos municípios

com menos de 10 000 eleitores, de acordo com os índices seguintes:

a) Freguesias com 20 000 ou mais eleitores — 12 %;
b) Freguesias com mais de 5000 e menos de 20 000 eleitores — 10 %;
c) Restantes freguesias — 8 %.

2 — Os tesoureiros e os secretários das juntas de freguesia têm direito a idêntica compensação no montante de 80 % da atribuída ao presidente do respectivo órgão.

Artigo 10.º

Senhas de presença

1 — Os eleitos locais que não se encontrem em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária do respectivo órgão e das comissões a que compareçam.

2 — O quantitativo de cada senha de presença é fixado em 2 % para os vereadores e 1 % para os membros da assembleia municipal e comissões do valor base da remuneração do presidente da câmara municipal.

3 — Os vogais das juntas de freguesia que não sejam tesoureiros ou secretários e os membros da assembleia de freguesia têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária, respectivamente, de 7 % e 5 % da compensação mensal atribuída ao presidente da junta de freguesia a que pertençam.

Artigo 11.º

Ajudas de custo

1 — Os membros das câmaras municipais e das assembleias municipais têm direito a ajudas de custo a abonar nos termos e no quantitativo fixado para a letra A da escala geral do funcionalismo público quando se desloquem, por motivo de serviço, para fora da área do município.

2 — Os vereadores em regime de não permanência e os membros da assembleia municipal têm direito a ajudas de custo quando se desloquem do seu domicílio para assistir às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respectivos órgãos.

Artigo 12.º

Subsídio de transporte

1 — Os membros das câmaras municipais e das assembleias municipais têm direito ao subsídio de transporte, nos termos e segundo a tabela em vigor para a função pública, quando se desloquem por motivo de serviço e não utilizem viaturas municipais.

2 — Os vereadores em regime de não permanência e os membros da assembleia municipal têm direito a subsídio de transporte quando se desloquem do seu domicílio para assistirem às reuniões ordinárias e extraordinárias e das comissões dos respectivos órgãos.

Artigo 13.º

Segurança social

1 — Aos eleitos locais em regime de permanência é aplicável o regime de segurança social mais favorável para o funcionalismo público, se não optarem pelo regime da sua actividade profissional.

2 — Sempre que ocorra a opção prevista no número anterior, compete às respectivas câmaras municipais satisfazer os encargos que seriam da entidade patronal.

3 — Sempre que o eleito opte pelo regime da Caixa Geral de Aposentações deverão, se for caso disso, ser efectuadas as transferências das reservas de outras instituições de previdência para onde hajam sido efectuados descontos.

Artigo 14.º

Férias

Os eleitos locais em regime de permanência ou de meio tempo têm direito a 30 dias de férias anuais.

Artigo 15.º

Livre trânsito

Os eleitos locais têm direito à livre circulação em lugares públicos de acesso condicionado na área da sua autarquia, quando necessária ao efectivo exercício das respectivas funções autárquicas ou por causa delas, mediante a apresentação do cartão de identificação a que se refere o artigo seguinte.

Artigo 16.º

Cartão especial de identificação

1 — Os eleitos locais têm direito a cartão especial de identificação, de modelo a aprovar por diploma do Ministério do Plano e da Administração do Território no prazo de 60 dias a contar da publicação da presente lei.

2 — O cartão especial de identificação será emitido pelo presidente da assembleia municipal para os órgãos deliberativos e pelo presidente da câmara municipal para os órgãos executivos.

Artigo 17.º

Seguro de acidentes

1 — Os membros de órgãos autárquicos têm direito a um seguro de acidentes pessoais mediante deliberação do respectivo órgão, que fixará o seu valor.

2 — Para os membros dos órgãos executivos em regime de permanência o valor do seguro não pode ser inferior a 50 vezes a respectiva remuneração mensal.

Artigo 18.º

Contagem de tempo de serviço

1 — O tempo de serviço prestado pelos eleitos locais em regime de permanência é contado a dobrar, como

se tivesse sido prestado nos quadros do Estado ou entidade patronal, até ao limite máximo de vinte anos, desde que sejam cumpridos seis anos seguidos ou interpolados no exercício das respectivas funções.

2 — Os eleitos que beneficiem do regime do número anterior têm de fazer, junto da entidade competente, os descontos correspondentes, de acordo com as normas e modalidades previstas no regime adequado.

Artigo 19.º

Subsídio de reintegração

1 — Aos eleitos locais em regime de permanência e exclusividade é atribuído, no termo do mandato, um subsídio de reintegração, caso não beneficiem do regime constante no artigo 18.º

2 — O subsídio referido no número anterior é equivalente ao valor de um mês por cada semestre de exercício efectivo de funções, até ao limite de onze meses.

3 — Os beneficiários do subsídio de reintegração que assumam qualquer das funções previstas nas alíneas previstas no n.º 2 do artigo 26.º da Lei n.º 4/85, de 9 de Abril, antes de decorrido o dobro do período de reintegração devem devolver metade dos subsídios que tiverem percebido entre a cessação das anteriores e o início das novas funções.

Artigo 20.º

Protecção penal

Os eleitos locais gozam da protecção conferida aos titulares dos cargos públicos pelo n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 65/84, de 24 de Fevereiro.

Artigo 21.º

Apoio em processos judiciais

Constituem encargos a suportar pelas autarquias respectivas as despesas provenientes de processos judiciais em que os eleitos locais sejam parte, desde que tais processos tenham tido como causa o exercício das respectivas funções e não se prove dolo ou negligência por parte dos eleitos.

Artigo 22.º

Garantia dos direitos adquiridos

1 — Os eleitos locais não podem ser prejudicados na respectiva colocação ou emprego permanente por virtude do desempenho dos seus mandatos.

2 — Os funcionários e agentes do Estado, de quaisquer pessoas colectivas de direito público e de empresas públicas ou nacionalizadas que exerçam as funções de presidente de câmara municipal ou de vereador em regime de permanência ou de meio tempo consideram-se em comissão extraordinária de serviço público.

3 — Durante o exercício do respectivo mandato não podem os eleitos locais ser prejudicados no que respeita a promoções, concursos, regalias, gratificações, benefícios sociais ou qualquer outro direito adquirido de carácter não pecuniário.

4 — O tempo de serviço prestado nas condições previstas na presente lei é contado como se tivesse sido prestado à entidade empregadora, salvo, no que respeita a remunerações, aquele que seja prestado por presidentes de câmara municipal e vereadores em regime de permanência ou de meio tempo.

Artigo 23.º

Regime fiscal

As remunerações, compensações e quaisquer subsídios percebidos pelos eleitos locais no exercício das suas funções estão sujeitos ao regime fiscal aplicável aos titulares dos cargos políticos.

Artigo 24.º

Encargos

1 — As remuneraçõe, compensações, subsídios e demais encargos previstos na presente lei são suportados pelo orçamento da respectiva autarquia local, salvo o disposto no artigo 18.º

2 — Os encargos derivados da participação dos presidentes das juntas de freguesia nas reuniões das assembleias municipais são suportados pelo orçamento dos municípios respectivos.

3 — A suspensão do exercício dos mandatos dos eleitos locais faz cessar o processamento das remunerações e compensações, salvo quando aquela se fundamente em doença devidamente comprovada.

Artigo 25.º

Comissões administrativas

As normas da presente lei aplicam-se aos membros bros das comissões administrativas nomeadas na sequência de dissolução de orgãos autárquicos.

Artigo 26.º

Revogação

1 — São revogadas as Leis n.º 9/81, de 26 de Junho, salvo o n.º 2 do artigo 3.º, e 7/87, de 28 de Janeiro.

2 — O n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 9/81, de 26 de Junho, fica revogado com a realização das próximas eleições gerais autárquicas.

Artigo 27.º

Disposições finais

1 — O direito previsto no artigo 19.º aplica-se aos eleitos locais que cessem o mandato após a entrada em vigor na presente lei.

2 — O disposto no artigo 18.º aplica-se retroactivamente a todos os eleitos locais.

Artigo 28.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 10 de Abril de 1987.

O Presidente da Assembleia da República, *Fernando Monteiro do Amaral.*

Promulgada em 29 de Maio de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendada em 2 de Junho de 1987.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

Decreto-Lei n.º 263/87

de 30 de Junho

Com a entrada em vigor do novo sistema de contas especiais para emigrantes, operada com a publicação do Decreto-Lei n.º 140-A/86, de 14 de Junho, e da Portaria n.º 288-A/86, de 18 de Junho, pretendeu-se introduzir mecanismos de controle eficazes nos aspectos fulcrais do anterior sistema.

A experiência aconselha algumas alterações, designadamente no que respeita ao alargamento da contitularidade das contas poupança-emigrante e em moeda estrangeira aos filhos, residentes em Portugal, dos emigrantes ou equiparados.

Assim:

O Governo decreta, nos termos da alínea *a)* do n.º 1 do artigo 201.º da Constituição, o seguinte:

Artigo único. Os artigos 11.º, 13.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 140-A/86, de 14 de Junho, passam a ter a seguinte redacção:

Art. 11.º — 1 — Os emigrantes ou equiparados podem também abrir qualquer conta, expressa em escudos, nas demais condições das contas de residentes. Nestes casos, é igualmente necessária a comprovação, perante a instituição de crédito respectiva, de que o interessado é emigrante ou equiparado, ou deixou de o ser há menos de seis meses, dependendo também dessa comprovação, a fazer anualmente as renovações da mesma conta.

2 — .....

Art. 13.º — 1 — As contas poupança-emigrante e as contas em moeda estrangeira reguladas neste diploma podem ser contituladas apenas pelo cônjuge do emigrante ou do equiparado e pelos filhos residentes em Portugal.

2 — .....

Art. 14.º — 1 — .....

2 — Existindo já na mesma instituição de crédito prova da qualidade de emigrante ou equiparado, produzida há menos de seis meses, dispensa-se o cumprimento do que estabelecem os artigos 4.º, n.º 2, 7.º, n.º 1, 10.º, n.º 2, e 11.º, n.º 1.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 21 de Maio de 1987. — *Aníbal António Cavaco Silva — Miguel José Ribeiro Cadilhe.*

Promulgado em 4 de Junho de 1987.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendado em 8 de Junho de 1987.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

Portaria n.º 534/87

de 30 de Junho

O alargamento do conceito de emigrante e a consideração de novas categorias de cidadãos no âmbito dos equiparados a emigrantes, posto em prática com a publicação do Decreto-Lei n.º 140-A/86, de 14 de Junho, e legislação complementar, impõem uma melhor adaptação do regime aplicável às contas especiais de emigrantes, nomeadamente quanto à comprovação da qualidade de emigrante e à forma de alimentação das respectivas contas.

Também no que respeita à mobilização antecipada de contas em moeda estrangeira se especificam as deduções a que os juros fixados ficam sujeitos, em função dos prazos de constituição ou renovação dos depósitos.

As alterações agora introduzidas vão no sentido de uma maior flexibilidade do sistema de contas especiais de emigrantes sem, contudo, lhe diminuir a eficácia.

Assim:

Manda o Governo da República Portuguesa, pelo Ministro das Finanças, o seguinte:

1.º Os n.ºs 1.º, 2.º e 4.º da Portaria n.º 288-A/86, de 18 de Junho, passam a ter a seguinte redacção:

1.º — 1 — A qualidade de emigrante deve ser comprovada, perante a instituição de crédito respectiva, através da exibição conjunta de carteira de trabalho e de certidão de residência, actualizadas, ou de documentos que, pela sua natureza, possam ser considerados pelo Banco de Portugal como equivalentes.

2 — Na impossibilidade de apresentação de documentos a que alude o número anterior, deve exigir-se a certificação pela respectiva autoridade consular portuguesa de que o interessado exerce determinada actividade remunerada há mais de seis meses no mesmo país e ou de que aí reside também há mais de seis meses.

3 — .....

4 — .....

5 — .....

6 — À prova de qualidade de equiparado a emigrante é aplicável o disposto no número anterior, excepto nos casos em que o interessado resida permanentemente em Portugal.

ANEXO 9

LEI DAS FINANÇAS LOCAIS

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 1/87

de 6 de Janeiro

Finanças locais

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea *d*), 168.º, n.º 1, alínea *r*), e 169.º, n.º 2, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Autonomia financeira das autarquias

1 — As freguesias, municípios e regiões administrativas têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respectivos órgãos.

2 — A tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais é meramente inspectiva e só pode ser exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, salvaguardando sempre a democraticidade e a autonomia do poder local.

3 — O regime de autonomia financeira das autarquias locais assenta, designadamente, nos seguintes poderes dos seus órgãos:

a) Elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos;
b) Elaborar e aprovar balanços e contas;
c) Dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas e arrecadar as receitas que por lei forem destinadas às autarquias;
d) Gerir o património autárquico.

4 — São nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem o lançamento de impostos, taxas, derramas ou mais-valias não previstos na lei.

Artigo 2.º

Princípios orçamentais

1 — Os orçamentos das autarquias locais respeitam os princípios da anualidade, unidade, universalidade, especificação, não consignação e não compensação.

2 — O ano financeiro corresponde ao ano civil, podendo efectuar-se, no máximo, duas revisões orçamentais.

3 — Deverá ser dada adequada publicidade ao orçamento, depois de aprovado pelo órgão deliberativo.

4 — O princípio da não consignação previsto no n.º 1 não se aplica às receitas provenientes de financiamentos das Comunidades Europeias.

Artigo 3.º

Novas atribuições e competências

1 — Quando por lei for conferida qualquer nova atribuição ou competência aos municípios, o Orçamento do Estado deve prever a verba necessária para o seu exercício.

2 — A verba global será distribuída pelos municípios tendo em conta as despesas que se prevê realizar por cada município no exercício das novas atribuições ou competências.

3 — As receitas que os municípios recebam por força dos números anteriores são destinadas, nos dois primeiros anos, ao exercício da atribuição ou competência respectiva, devendo aquelas autarquias locais inscrever nos seus orçamentos as dotações de despesa dos montantes correspondentes.

4 — Findos os dois anos de transição, a verba global é incluída no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), devendo os critérios da distribuição deste ser alterados, se necessário, tendo em atenção o exercício da nova atribuição ou competência.

5 — O plano de distribuição da dotação referida no n.º 1 deverá constar de um mapa anexo ao Orçamento do Estado.

Artigo 4.º

Receitas municipais

1 — Constituem receitas do município:

a) O produto da cobrança de:
1) Contribuição predial rústica e urbana;
2) Imposto sobre veículos;
3) Imposto para o serviço de incêndios;
4) Imposto de mais-valias;
5) Taxa municipal de transportes;
6) Sisa;

b) 37,5 % do imposto sobre o valor acrescentado incidente sobre a matéria colectável reconstituída correspondente às actividades turísticas, cujos serviços sejam prestados nas zonas de turismo e na área dos municípios integrados em regiões de turismo;
c) As verbas que nos termos do n.º 4 do artigo 2.º e do artigo 3.º sejam postas à sua disposição;
d) O produto de lançamento de derramas;
e) Uma participação no FEF;
f) 2 % do produto da cobrança da taxa devida pela primeira venda do pescado;
g) O produto da cobrança de taxas por licenças concedidas pelo município;
h) O produto da cobrança de taxas ou tarifas resultantes da prestação de serviços pelo município;
i) O rendimento de serviços pertencentes ao município, por ele administrados ou dados em concessão;
j) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;
l) O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei aos municípios;
m) O produto de empréstimos, incluindo o lançamento de obrigações municipais;
n) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;
o) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;
p) O produto da alienação de bens;
q) Outras receitas estabelecidas por lei a favor dos municípios.

2 — Sempre que existam órgãos locais ou regionais de turismo, 50 % das receitas a que se refere a alínea *b*) do n.º 1 deste artigo serão entregues directamente a esses órgãos pelos serviços competentes do Ministério das Finanças.

3 — O Governo procederá à regulamentação do disposto na alínea *b*) do n.º 1 deste artigo, por forma que o valor de 37,5 % da receita bruta do IVA a que essa alínea se refere seja entregue aos municípios aos órgãos locais ou regionais de turismo onde os serviços turísticos são efectivamente prestados.

4 — Este artigo deve ser revisto logo que seja definido o novo elenco de impostos resultante da reforma fiscal.

Artigo 5.º

Derramas

1 — Os municípios podem lançar derramas que não excedam 10 % sobre as colectas liquidadas na respectiva área em contribuição predial rústica e urbana e em contribuição industrial.

2 — A derrama tem carácter excepcional e só pode ser aprovada para ocorrer ao financiamento de investimentos urgentes e ou no quadro de contratos de reequilíbrio financeiro.

3 — Ficam também sujeitas às derramas as pessoas singulares ou colectivas, designadamente sociedades, cooperativas e empresas públicas, que seriam tributadas em contribuição predial rústica ou urbana e contribuição industrial se não beneficiassem de isenção destes impostos ou de outros benefícios fiscais.

4 — São isentos de pagamento de derramas os rendimentos que beneficiem de isenção permanente.

5 — A deliberação sobre o lançamento das derramas deve ser comunicada pela câmara municipal ao director de finanças competente até 30 de Setembro do ano anterior ao da cobrança.

6 — A comunicação pela administração fiscal ao contribuinte dos valores postos à cobrança por força do disposto neste artigo deve ser feita com menção expressa de que se trata de derrama municipal.

Artigo 6.º

Actualização do rendimento colectável em contribuição predial

1 — O rendimento colectável dos prédios urbanos não arrendados e dos rústicos será objecto de actualização não cadastral, a efectuar de acordo com os seguintes princípios:

a) O rendimento colectável dos prédios urbanos não arrendados será actualizado anualmente, de acordo com índices a incluir na lei do Orçamento do Estado, os quais deverão ter em conta os parâmetros de actualização do valor dos fogos de renda condicionada e o grau de desactualização das matrizes;

b) O rendimento colectável dos prédios rústicos será objecto de actualização quinquenal, de acordo com índices a incluir na lei do Orçamento do Estado, tendo em conta o grau de desactualização das matrizes e a evolução regional dos preços dos principais elementos das contas de cultura, quando disponíveis.

2 — O disposto no número anterior não prejudica a actualização cadastral.

Artigo 7.º

Liquidação e cobrança

1 — Os impostos referidos na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º, com excepção da taxa municipal de transportes, são liquidados pelas repartições de finanças e cobrados pelas tesourarias da Fazenda Pública territorialmente competentes, sem prejuízo do que se dispõe no número seguinte.

2 — As câmaras municipais podem deliberar proceder à cobrança, pelos seus próprios serviços, dos impostos de cobrança virtual e do imposto sobre veículos, abrangidos pelo número anterior, devendo nesse caso fazer a respectiva comunicação às repartições de finanças competentes para a liquidação, até 30 de Junho do ano anterior ao da cobrança.

3 — O imposto sobre veículos, criado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 599/72, de 30 de Dezembro, é pago no município da residência do proprietário, devendo ser feita a respectiva prova através da exibição do título de registo de propriedade.

4 — Na situação considerada no n.º 2 as repartições de finanças procederão à liquidação dos impostos em causa e entregarão aos municípios, até 30 dias antes da data prevista para o início da cobrança, os conhecimentos e outros elementos necessários para o efeito.

5 — Sem prejuízo do disposto no n.º 2, os rendimentos considerados na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º são liquidados pela repartição de finanças e cobrados pela tesouraria da Fazenda Pública territorialmente competentes e por esta transferidos, até ao dia 15 do mês seguinte ao da cobrança, para o município titular desses rendimentos.

6 — Os encargos de liquidação, ou de liquidação e cobrança, quando sejam assegurados pelos serviços do Estado, não podem exceder 0,5 % e 1,5 % dos montantes liquidados ou cobrados, respectivamente.

7 — Os municípios serão compensados através de verba a inscrever no Orçamento do Estado ou nos orçamentos das regiões autónomas pela isenção ou redução dos impostos referidos na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 4.º que venham a ser concedidas para além das actualmente estabelecidas pela legislação em vigor.

Artigo 8.º

FEF

O FEF corresponde ao montante a transferir do Orçamento do Estado para os municípios, nos termos dos artigos 9.º e 10.º deste diploma.

Artigo 9.º

Cálculo do FEF

1 — O FEF é calculado em cada ano pela seguinte fórmula:

$$FEF_n = FEF_{n-1} \times \frac{IVA_n}{IVA_{n-1}}$$

em que n é o ano a que se refere o Orçamento do Estado, IVA_n é o valor do imposto sobre o valor acrescentado previsto no Orçamento do Estado para esse ano e IVA_{n-1} é o valor do imposto sobre o valor acrescentado previsto no Orçamento do Estado do ano anterior.

2 — O montante global que cabe a cada município na participação referida na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 4.º figura num mapa publicado em anexo ao Orçamento do Estado e é transferido para as câmaras municipais por duodécimos até ao dia 15 do mês a que se referem.

Artigo 10.º

Distribuição do FEF

1 — O montante global do FEF é repartido pelos municípios através da aplicação dos seguintes critérios:

a) 10 % igualmente por todos os municípios;
b) 45 % na razão directa do número de habitantes;
c) 10 % na razão directa da área;
d) 10 % na razão directa da capitação dos impostos directos;
e) 10 % na razão directa da rede viária municipal;
f) 5 % na razão directa do número de alojamentos;
g) 5 % na razão directa do número de freguesias;
h) 5 % na razão directa do índice de desenvolvimento sócio-económico.

2 — A lei do Orçamento do Estado fixará em cada ano as percentagens do FEF para transferências correntes e de capital, não podendo a percentagem relativa às segundas ser inferior a 40 %.

3 — Para efeitos da alínea *h*) do n.º 1, entende-se por índice de desenvolvimento sócio-económico um indicador composto, calculado a partir da consideração do grau de industrialização, do peso do sector primário, do coeficiente de dependência total, do grau de acessibilidade, das carências em infra-estruturas básicas e do consumo doméstico de energia por habitante.

4 — Os elementos e os indicadores para aplicação dos critérios referidos no n.º 1 devem ser comunicados de forma discriminada por cada município à Assembleia da República, juntamente com a proposta de lei do Orçamento do Estado.

Artigo 11.º

Taxas dos municípios

Os municípios podem cobrar taxas por:

a) Realização de infra-estruturas urbanísticas;
b) Concessão de licenças de loteamento, de execução de obras particulares, de ocupação da via pública por motivo de obras e de utilização de edifícios;
c) Ocupação do domínio público e aproveitamento dos bens de utilização pública;
d) Prestação de serviços ao público por parte das repartições ou dos funcionários municipais;
e) Ocupação e utilização de locais reservados nos mercados e feiras;
f) Aferição e conferição de pesos, medidas e aparelhos de medição;
g) Estacionamento de veículos em parques ou outros locais a esse fim destinados;
h) Autorização para o emprego de meios de publicidade destinados a propaganda comercial;
i) Utilização de quaisquer instalações destinadas ao conforto, comodidade ou recreio público;
j) Enterramento, concessão de terrenos e uso de jazigos, de ossários e de outras instalações em cemitérios municipais;
l) Licença de uso e porte de arma de fogo e de posse e uso de furão;
m) Licenciamento sanitário das instalações;
n) Registo e licença de cães;
o) Qualquer outra licença da competência dos municípios;
p) Registos determinados por lei.

Artigo 12.º

Tarifas e preços de serviços

1 — As tarifas a que se refere a alínea *h*) do n.º 1 do artigo 4.º respeitam às seguintes actividades:

a) Abastecimento de água;
b) Recolha, depósito e tratamento de lixos, bem como ligação, conservação e tratamento de esgotos;
c) Transportes urbanos colectivos de pessoas e mercadorias.

2 — As tarifas a fixar pelos municípios, bem como os preços a praticar nos serviços referidos na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 4.º no âmbito dos serviços municipais e municipalizados, não devem ser inferiores aos respectivos encargos previsionais de exploração e de administração, acrescidos do montante necessário à reintegração do equipamento.

3 — Nos casos em que o município decida fixar tarifas ou preços de serviços em desobediência ao preceituado no número anterior terá de inscrever obrigatoriamente como despesa o montante correspondente à indemnização compensatória.

Artigo 13.º

Subsídios e comparticipações

1 — Não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou comparticipação financeira por parte do Estado, institutos públicos ou fundos autónomos.

2 — O Governo poderá, porém, tomar excepcionalmente providências orçamentais necessárias à concessão de auxílio financeiro nas seguintes situações:

a) Calamidade pública;
b) Autarquias negativamente afectadas por investimento da responsabilidade da administração central, em especial estradas, auto-estradas portos, aeroportos e barrragens;
c) Recuperação de áreas de construção clandestina ou de renovação urbana, quando o seu peso relativo transcenda a capacidade e responsabilidade autárquica, nos termos da lei
d) Resolução de bloqueamentos graves, nos casos em que os municípios explorem transportes referidos na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 12. ou tenham serviços municipais de bombeiros
e) Instalação de novos municípios ou freguesias.

3 — O Governo definirá por decreto-lei, no prazo de 90 dias, as condições em que haverá lugar à concessão de auxílio financeiro nas situações previstas no n.º 2.

4 — As providências orçamentais a que se refere o n.º 2, à excepção das alíneas *a*) e *e*), deverão con

tar de anexo à Lei do Orçamento do Estado, de forma discriminada, por sectores, programas e municípios.

Artigo 14.º

Cooperação técnica e financeira entre o Governo e as autarquias locais no domínio do desenvolvimento regional e local.

1 — Os princípios e regras orientadoras dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento regional e local serão definidos por decreto-lei, devendo os correspondentes programas anuais de financiamento ser publicados no *Diário da República*.

2 — Anualmente serão inscritas verbas de forma discriminada no Orçamento do Estado, no âmbito do plano de investimentos da administração central, para financiamento de projectos das autarquias locais:

a) Incluídos em programas integrados de desenvolvimento regional;
b) Objecto de contratos-programa de desenvolvimento a celebrar com as autarquias locais, preferentemente no quadro da cooperação intermunicipal;
c) Incluídos em programas de reordenamento do litoral;
d) Incluídos em qualquer outro tipo de programas de desenvolvimento com carácter integrado que venham a ser definidos por lei ou regulamento das Comunidades Europeias.

Artigo 15.º

Regime de crédito

1 — Os municípios podem contrair empréstimos junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito.

2 — Os municípios podem emitir obrigações nos termos da lei.

3 — Os empréstimos a que se refere o n.º 1 podem ser a curto, médio e longo prazos.

4 — Os empréstimos a curto prazo podem ser contraídos para ocorrer a dificuldades de tesouraria, não podendo o seu montante ultrapassar, em qualquer momento, um décimo da verba do FEF que cabe ao município.

5 — Os empréstimos a médio e longo prazos podem ser contraídos para aplicação em investimentos reprodutivos e em investimentos de carácter social ou cultural ou ainda para proceder ao saneamento financeiro dos municípios.

6 — Os encargos anuais com amortizações e juros de empréstimos a médio e longo prazos, incluindo os empréstimos obrigacionistas, não podem exceder o maior dos limites do valor correspondente a três duodécimos do FEF que cabe ao município ou a 20 % das despesas realizadas para investimento pelo município no ano anterior.

7 — Quando ocorram atrasos nos prazos legalmente previstos para aprovação da Lei do Orçamento do Estado poderá a capacidade de endividamento autárquico ser transitoriamente avaliada com base nas transferências orçamentais do ano imediatamente anterior, havendo lugar a acertos posteriores à publicação daquele diploma se isso for do interesse dos municípios.

8 — Os empréstimos contraídos perante entidades privadas não podem ocasionar encargos nem condições de amortização mais desfavoráveis do que os que resultem da sua contracção, em equivalentes condições de acesso, perante instituições públicas de crédito nacionais.

9 — Aos empréstimos contraídos para construção de habitações destinadas a venda, bem como àqueles que se destinem à reparação, conservação e reabilitação de edifícios, contraídos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 449/83, de 26 de Dezembro, não é aplicável o disposto no n.º 6.

10 — Dos limites previstos no n.º 6 ficam também excluídos os encargos anuais relativos a empréstimos contraídos com o fim exclusivo de ocorrer a despesas extraordinárias necessárias à reparação de prejuízos ocorridos em caso de calamidade pública.

11 — Os empréstimos contraídos para construção de habitações destinadas a venda são garantidos pela respectiva hipoteca.

12 — O Governo regulamentará por decreto-lei os demais aspectos relacionados com a contracção de empréstimos, nomeadamente no que diz respeito ao recurso ao crédito pelos serviços municipalizados e associações de municípios, à bonificação das taxas de juro, ao prazo e garantias, com exclusão de qualquer forma de aprovação tutelar.

Artigo 16.º

Contratos de reequilíbrio financeiro

1 — Os municípios em que se verifiquem situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de ruptura financeira poderão, por sua iniciativa, celebrar contratos de reequilíbrio financeiro com instituições autorizadas por lei a conceder crédito.

2 — Compete ao Governo regulamentar por decreto-lei as condições de celebração dos contratos de reequilíbrio financeiro.

Artigo 17.º

Dívidas ao sector público

Quando os municípios tenham dívidas às entidades não financeiras do sector público, pode ser deduzida uma parcela às suas transferências correntes e de capital, até ao limite de 15 %, desde que aquelas dívidas se encontrem definidas por sentença judicial transitada em julgado.

Artigo 18.º

Receitas da freguesia

Constituem receitas da freguesia:

a) Uma participação nas receitas do município;
b) O produto da cobrança de taxas da freguesia;
c) O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam à freguesia;
d) O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis;
e) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor da freguesia;

f) O produto da alienação de bens;
g) O rendimento proveniente da prestação de serviços pela freguesia;
h) O rendimento de mercados e cemitérios da freguesia;
i) Outras quaisquer receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor das freguesias.

Artigo 19.º

Taxas da freguesia

A freguesia pode cobrar taxas:

a) Pela utilização de locais reservados a mercados e feiras sob jurisdição ou administração da freguesia;
b) Por enterramento, concessão de terrenos e uso de jazigos, de ossários e de outras instalações em cemitérios da freguesia;
c) Pela utilização de quaisquer instalações sob jurisdição ou administração da freguesia destinadas ao conforto, comodidade ou recreio do público;
d) Pela prestação de serviços administrativos pelos funcionários da freguesia;
e) Pela passagem de licenças da competência da freguesia que não estejam isentas por lei;
f) Pelo aproveitamento do domínio público sob a administração da freguesia.

Artigo 20.º

Participação das freguesias nas receitas municipais

1 — O orçamento do município fixa, em cada ano, o montante a distribuir pelas respectivas freguesias, por força do disposto na alínea a) do artigo 18.º

2 — O montante a que se refere o número anterior não pode ser inferior a 10 % das verbas provenientes do FEF para as despesas correntes, com excepção dos municípios com apenas uma freguesia, caso em que aquele limite poderá ser inferior.

3 — O mapa de distribuição pelas freguesias do montante a que se refere o presente artigo é publicado em anexo ao orçamento do município, depois de aprovado pela assembleia municipal de acordo com os seguintes critérios:

a) 10 % distribuído igualmente por todas;
b) 45 % distribuído na razão directa do número de habitantes;
c) 45 % distribuído na razão directa da área.

4 — Em qualquer caso, o montante determinado para cada freguesia pelo disposto no número anterior nunca pode ser inferior às despesas previstas nas leis que regulamentam o estatuto remuneratório dos titulares dos órgãos da freguesia.

Artigo 21.º

Coimas e multas

1 — A violação de posturas e de regulamentos de natureza genérica e execução permanente das autarquias locais constitui contra-ordenação sancionada com coima.

2 — As coimas a prever nas posturas e nos regulamentos municipais e de freguesia não podem ser superiores, respectivamente, a dez vezes e uma vez o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria, nem exceder o montante das que forem impostas por autarquias de grau superior ou pelo Estado para contra-ordenação do mesmo tipo.

3 — As posturas e regulamentos referidos no n.º 1 não podem entrar em vigor antes de decorridos quinze dias sobre a sua publicação nos termos legais.

4 — A competência para a instrução dos processos de contra-ordenação e aplicação das coimas pertence aos órgãos executivos das autarquias locais, podendo ser delegada em qualquer dos seus membros.

5 — As autarquias locais beneficiam ainda, total ou parcialmente, das multas fixadas por lei a seu favor.

Artigo 22.º

Contencioso fiscal

1 — As reclamações e impugnações dos interessados contra a liquidação e cobrança dos impostos referidos no n.º 1 do artigo 4.º e das derramas que sobre os mesmos incidirem são deduzidas perante a entidade competente para a liquidação e decididas nos termos do Código de Processo das Contribuições e Impostos.

2 — As reclamações e impugnações dos interessados contra a liquidação e cobrança de taxas, mais-valias e demais rendimentos gerados em relação fiscal são deduzidas perante os órgãos executivos das autarquias locais, com recurso para o tribunal tributário de 1.ª instância territorialmente competente.

3 — Compete aos tribunais tributários de 1.ª instância a instrução e julgamento das infracções cometidas em relação à liquidação e cobrança dos impostos e derramas mencionados nos artigos 4.º e 5.º

4 — Do auto de transgressão por contravenções cometidas em relação à liquidação e cobrança de taxas e mais-valias pode haver reclamação no prazo de dez dias para os órgãos executivos das autarquias, com recurso para os tribunais tributários de 1.ª instância.

5 — Compete aos tribunais tributários de 1.ª instância a cobrança coerciva de dívidas às autarquias locais provenientes de impostos, derramas, taxas e encargos de mais-valias, aplicando-se, com as necessárias adaptações, os termos estabelecidos no Código de Processo das Contribuições e Impostos.

Artigo 23.º

Contabilidade autárquica

1 — O regime relativo à contabilidade das autarquias locais visa a sua uniformização, normalização e simplificação, de modo a constituir um instrumento de gestão económico-financeira e permitir a apreciação e o julgamento da execução orçamental e patrimonial.

2 — À contabilidade dos serviços municipalizados e das empresas municipais e intermunicipais será aplicado o Plano Oficial de Contabilidade, com as adaptações que se lhes impuserem.

3 — A contabilidade das freguesias pode limitar-se ao simples registo de receitas e despesas, quando não excedam o limite fixado no n.º 2 do artigo 25.º

4 — A matéria respeitante à contabilidade autárquica é definida por decreto-lei, podendo os procedimentos contabilísticos ser estabelecidos através de decreto regulamentar.

Artigo 24.º

Tutela inspectiva

1 — Cabe ao Governo, através da Inspecção-Geral de Finanças, fiscalizar a legalidade da gestão patrimonial e financeira dos municípios e freguesias.

2 — Os municípios e freguesias referidos no n.º 2 do artigo seguinte devem ser inspeccionados ordinariamente pelo menos uma vez no período de cada mandato dos respectivos órgãos.

3 — O Governo pode ordenar inquéritos e sindicâncias mediante queixas ou participações devidamente fundamentadas.

4 — Nas regiões autónomas a competência referida nos números anteriores cabe aos governos regionais, que podem solicitar ao Governo da República o apoio da Inspecção-Geral de Finanças.

Artigo 25.º

Apreciação e julgamento das contas

1 — As contas das autarquias locais são apreciadas pelo respectivo órgão deliberativo, reunido em sessão ordinária, até ao final do mês de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam.

2 — As contas dos municípios e das freguesias que movimentem anualmente importâncias globais superiores a 250 vezes o salário mínimo nacional dos trabalhadores da indústria serão enviadas pelo órgão executivo, até ao final do mês de Maio, independentemente da sua apreciação pelo órgão deliberativo, ao Tribunal de Contas, com cópia ao Ministério do Plano e da Administração do Território.

3 — O Tribunal de Contas julga as contas até 30 de Novembro de cada ano e remete o seu acórdão aos respectivos órgãos autárquicos, com cópia ao Ministério do Plano e da Administração do Território.

Artigo 26.º

Regime transitório de distribuição do FEF

1 — A partir de 1987 e até 1990, o FEF será distribuído do seguinte modo:

a) No 1.º ano de aplicação da presente lei, 80 % do FEF será repartido pelos municípios de forma proporcional à respectiva participação na distribuição estabelecida para o ano de 1986, decrescendo esta percentagem de 20 pontos em cada um dos anos seguintes;

b) A parte remanescente em cada ano é distribuída de acordo com os critérios definidos no n.º 1 do artigo 10.º da presente lei.

2 — A aplicação dos novos critérios não pode em caso algum implicar redução do valor nominal do FEF que o município recebeu no ano anterior, devendo a eventual diferença ser coberta através de verba obtida por dedução proporcional nas participações dos municípios com taxas de crescimento superiores à média de variação do FEF nesse ano.

Artigo 27.º

Isenções

1 — O Estado e seus institutos e organismos autónomos personalizados estão isentos de pagamento de todas as taxas e encargos de mais-valias devidos às autarquias locais nos termos do presente diploma.

2 — Exceptuam-se das isenções do n.º 1 as tarifas e preços de serviços referidos no artigo 12.º

3 — As autarquias locais gozam do mesmo regime de isenção de pagamento de todos os impostos, taxas, emolumentos e encargos de mais-valias de que goza o Estado.

Artigo 28.º

Aplicação às regiões autónomas

A presente lei é directamente aplicável às autarquias locais das regiões autónomas, sem prejuízo da sua regulamentação pelas assembleias regionais, na medida em que tal se torne necessário.

Artigo 29.º

Norma revogatória

1 — É revogado o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, com ressalva do disposto no n.º 3 do presente artigo.

2 — Mantêm-se em vigor os diplomas legais publicados em execução da Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, e do Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de Março, na parte não contrariada pela presente lei.

3 — Mantém-se em vigor toda a legislação vigente sobre finanças distritais.

4 — É revogada a base VI da Lei n.º 2107, de 5 de Abril de 1961.

Artigo 30.º

Entrada em vigor

A presente lei produz efeitos a partir de 1 de Janeiro de 1987, sendo aplicável na elaboração e aprovação do Orçamento do Estado para 1987.

Aprovada em 24 de Outubro de 1986.

O Presidente da Assembleia da República, *Fernando Monteiro do Amaral.*

Promulgada em 12 de Dezembro de 1986.

Publique-se.

O Presidente da República, MÁRIO SOARES.

Referendada em 18 de Dezembro de 1986.

O Primeiro-Ministro, *Aníbal António Cavaco Silva.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

SECRETARIA DE ESTADO PARA OS ASSUNTOS FISCAIS

Decreto-Lei n.º 5/87

de 6 de Janeiro

1. Já vai sendo lugar-comum o reconhecimento de que a suspensão do imposto sobre a indústria agrícola tem constituído uma grave lacuna do sistema de tribu-

ANEXO 10

REGIME DE PERMANÊNCIA DOS PRESIDENTES DE JUNTA DE FREGUESIA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Decreto do Presidente da República n.º 5/96

de 18 de Abril

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 138.º, alínea *a*), da Constituição, o seguinte:

É exonerado, sob proposta do Governo, o ministro plenipotenciário Jorge Alberto Nogueira de Lemos Godinho do cargo de embaixador de Portugal em Helsínquia.

Assinado em 21 de Março de 1996.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 22 de Março de 1996.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.* — O Ministro dos Negócios Estrangeiros, *Jaime José Matos da Gama.*

Decreto do Presidente da República n.º 6/96

de 18 de Abril

O Presidente da República decreta, nos termos do artigo 138.º, alínea *a*), da Constituição, o seguinte:

É nomeado, sob proposta do Governo, o ministro plenipotenciário Jorge Alberto Nogueira de Lemos Godinho para o cargo de Representante Permanente de Portugal junto da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico — OCDE, em Paris.

Assinado em 21 de Março de 1996.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendado em 22 de Março de 1996.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.* — O Ministro dos Negócios Estrangeiros, *Jaime José Matos da Gama.*

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Lei n.º 11/96

de 18 de Abril

Regime aplicável ao exercício do mandato dos membros das juntas de freguesia

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea *d*), 167.º, alínea *l*), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Regime de tempo inteiro e meio tempo

Os membros das juntas de freguesia podem exercer o mandato em regime de permanência, a tempo inteiro ou a meio tempo.

Artigo 2.º

Deliberação sobre o regime de tempo inteiro e meio tempo

1 — Compete à assembleia de freguesia, nos casos previstos nos n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º, sob proposta da junta, deliberar sobre a existência de membros em regime de permanência, a tempo inteiro ou meio tempo.

2 — A deliberação prevista no número anterior só será eficaz quando tomada por maioria absoluta dos membros em efectividade de funções.

3 — Em caso de recusa ou ineficácia da deliberação, não pode ser apresentada nova proposta no decurso do ano em que esta tiver sido submetida.

Artigo 3.º

Limites

1 — Nas freguesias com o mínimo de 5000 eleitores e o máximo de 10 000 eleitores ou nas freguesias com mais de 3500 eleitores e 50 km^2 de área, o presidente da junta poderá exercer o mandato em regime de meio tempo.

2 — Nas freguesias com mais de 10 000 eleitores ou nas freguesias com mais de 7000 eleitores e 100 km^2 de área, o presidente da junta poderá exercer o mandato em regime de tempo inteiro.

3 — Poderão ainda exercer o mandato em regime de meio tempo os presidentes das juntas de freguesia com mais de 1000 eleitores desde que o encargo anual com a respectiva remuneração, nos termos do artigo 5.º, não ultrapasse 10% do valor total geral da receita constante da conta de gerência do ano anterior nem do inscrito no orçamento em vigor.

4 — Poderão ainda exercer o mandato em regime de tempo inteiro os presidentes das juntas de freguesia com mais de 1500 eleitores desde que o encargo anual com a respectiva remuneração, nos termos do artigo 5.º, não ultrapasse 10% do valor total da receita constante da conta de gerência do ano anterior nem do inscrito no orçamento em vigor.

Artigo 4.º

Distribuição de funções

1 — O presidente poderá atribuir a um dos restantes membros da junta o exercício das suas funções em regime de permanência.

2 — Quando cumpra o seu mandato em regime de tempo inteiro o presidente poderá:

a) Optar por exercer as suas funções em regime de meio tempo, atribuindo a qualquer dos restantes membros o outro meio tempo;

b) Repartir o tempo inteiro em dois meios tempos, a atribuir cada um deles a dois dos restantes membros da junta.

Artigo 5.º

Remuneração

1 — O valor base da remuneração do presidente da junta de freguesia em regime de permanência é fixado por referência ao vencimento base atribuído ao Pre-

sidente da República, de acordo com os escalões seguintes:

a) Freguesias com mais de 20 000 eleitores — 25 %;
b) Freguesias com mais de 10 000 e menos de 20 000 eleitores — 22 %;
c) Freguesias com mais de 5000 e menos de 10 000 eleitores — 19 %;
d) Freguesias com menos de 5000 eleitores — 16 %.

2 — Nos casos previstos no artigo 4.º, mantém-se o valor da remuneração do n.º 1 do presente artigo.

3 — A remuneração prevista no n.º 1 deste artigo não acumula com o abono previsto no artigo 7.º

Artigo 6.º

Periodicidade da remuneração

A remuneração prevista no artigo 5.º tem periodicidade mensal, acrescendo-lhe dois subsídios extraordinários de montante igual àquela, em Junho e em Novembro.

Artigo 7.º

Abonos aos titulares das juntas de freguesia

1 — Os presidentes das juntas de freguesia que não exerçam o mandato em regime de permanência têm direito a uma compensação mensal para encargos, fixada por referência às remunerações atribuídas aos presidentes das câmaras municipais dos municípios com menos de 10 000 eleitores, de acordo com os índices seguintes:

a) Freguesias com 20 000 ou mais eleitores — 12 %;
b) Freguesias com mais de 5000 e menos de 20 000 eleitores — 10 %;
c) Restantes freguesias — 9 %.

2 — Os tesoureiros e secretários das juntas de freguesia que não exerçam o mandato em regime de permanência têm direito a idêntica compensação no montante de 80 % da atribuída ao presidente do respectivo órgão.

Artigo 8.º

Senhas de presença

1 — Os vogais das juntas de freguesia que não sejam tesoureiros ou secretários têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária correspondente a 7 % do abono previsto no n.º 1 do artigo 7.º

2 — Os membros da assembleia de freguesia têm direito a uma senha de presença por cada reunião ordinária ou extraordinária correspondente a 5 % do abono previsto no n.º 1 do artigo 7.º

Artigo 9.º

Dispensa do exercício parcial da actividade profissional

Os membros das juntas de freguesia que não exerçam o mandato em regime de permanência têm direito à dispensa do desempenho das suas actividades profissionais para o exercício das suas funções autárquicas, ficando obrigados a avisar a entidade patronal com vinte e quatro horas de antecedência, nas seguintes condições:

a) Nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores — o presidente da junta, até trinta e seis horas mensais, e dois membros, até vinte e sete horas;
b) Nas freguesias com mais de 5000 e até 20 000 eleitores — o presidente da junta, até trinta e seis horas mensais, e dois membros, até dezoito horas;
c) Nas restantes freguesias — o presidente da junta, até trinta e seis horas mensais, e um membro, até dezoito horas.

Artigo 10.º

Pagamentos ou encargos

1 — A verba necessária ao pagamento das remunerações e encargos com os membros da junta em regime de tempo inteiro ou de meio tempo será assegurada directamente pelo Orçamento do Estado.

2 — O disposto no número anterior não se aplica aos casos a que se referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º

Artigo 11.º

Legislação aplicável

Aplicam-se subsidiariamente aos eleitos para órgãos das juntas de freguesia, com as necessárias adaptações, as normas da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Artigo 12.º

Incompatibilidades

Aplica-se aos membros das juntas de freguesia que exerçam o seu mandato em regime de permanência a tempo inteiro o disposto nas normas da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 28/95, de 18 de Agosto.

Artigo 13.º

Revogação

São revogados o artigo 9.º e o n.º 3 do artigo 10.º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho.

Artigo 14.º

Entrada em vigor

O presente diploma produzirá os seus efeitos com a entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para o presente ano económico.

Aprovada em 29 de Fevereiro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Promulgada em 25 de Março de 1996.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 1 de Abril de 1996.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.*

Lei n.º 12/96

de 18 de Abril

Estabelece um novo regime de incompatibilidades

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea *d*), 167.º, alínea *l*), e 169.º, n.º 3, da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Regime de exclusividade

1 — Os presidentes, vice-presidentes e vogais da direcção de instituto público, fundação pública ou estabelecimento público, bem como os directores-gerais e subdirectores-gerais e aqueles cujo estatuto lhes seja equiparado em razão da natureza das suas funções, exercem os cargos em regime de exclusividade, independentemente da sua forma de provimento ou designação.

2 — O regime de exclusividade implica a incompatibilidade dos cargos aí referidos com:

a) Quaisquer outras funções profissionais, remuneradas ou não;

b) A integração em corpos sociais de quaisquer pessoas colectivas de fins lucrativos ou a participação remunerada em órgãos de outras pessoas colectivas.

Artigo 2.º

Excepções

1 — Exceptuam-se do disposto no artigo anterior:

a) As actividades de docência no ensino superior, bem como as actividades de investigação, não podendo o horário em tempo parcial ultrapassar um limite a fixar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Educação;

b) As actividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência;

c) A participação não remunerada quer em comissões ou grupos de trabalho, quer em conselhos consultivos, comissões de fiscalização ou outros organismos colegiais, quando previstos na lei e no exercício de fiscalização ou controlo do uso de dinheiros públicos;

d) As actividades ao abrigo do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 73/90, de 6 de Março, e do artigo único do Decreto Regulamentar n.º 46/91, de 12 de Setembro.

2 — Os titulares de altos cargos públicos referidos no artigo 1.º poderão auferir remunerações provenientes de:

a) Direitos de autor;

b) Realização de conferências, palestras, acções de formação de curta duração e outras actividades de idêntica natureza.

Artigo 3.º

Remissão

Aos titulares de altos cargos públicos referidos no artigo 1.º são aplicáveis os artigos 8.º, 9.º, 11.º, 12.º e, com as necessárias adaptações, 13.º e 14.º da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 28/95, de 18 de Agosto.

Artigo 4.º

Norma revogatória

É revogado o n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 64/93, de 26 de Agosto, na redacção dada pelo n.º 4 do artigo 8.º da Lei n.º 39-B/94, de 27 de Dezembro.

Artigo 5.º

Aplicação

As situações jurídicas constituídas na vigência da lei anterior serão adequadas ao disposto na presente lei no prazo de 60 dias após a sua entrada em vigor.

Aprovada em 29 de Fevereiro de 1996.

O Presidente da Assembleia da República, *António de Almeida Santos.*

Promulgada em 25 de Março de 1996.

Publique-se.

O Presidente da República, JORGE SAMPAIO.

Referendada em 1 de Abril de 1996.

O Primeiro-Ministro, *António Manuel de Oliveira Guterres.*

Declaração de Rectificação n.º 7/96

Para os devidos efeitos se declara que a Lei n.º 7/96, de 29 de Fevereiro, que define as estruturas de apoio técnico e pessoal e de gestão patrimonial, administrativa e financeira do órgão de soberania Presidente da República, publicada no *Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 51, de 29 de Fevereiro de 1996, saiu com a seguinte incorrecção, que assim se rectifica:

No n.º 3 do artigo 6.º, onde se lê «O chefe da Casa Militar é um oficial de patente não inferior a oficial e» deve ler-se «O chefe da Casa Militar é um oficial de patente não inferior a oficial superior e».

Assembleia da República, 1 de Abril de 1996. — A Secretária-Geral, *Adelina Sá Carvalho.*

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Aviso n.º 89/96

Por ordem superior se torna público que a Rússia aderiu, em 28 de Fevereiro de 1996, ao Acordo Geral sobre os Privilégios e Imunidades e respectivo Protocolo Adicional, abertos à assinatura, respectivamente, em 2 de Setembro de 1949 e 6 de Novembro de 1952, e assinou, na mesma data, os Segundo, Quarto e Quinto Protocolos Adicionais ao referido Acordo, abertos à assinatura, respectivamente, em 15 de Dezembro de 1956, 16 de Dezembro de 1961 e 18 de Junho de 1990.

Direcção de Serviços das Organizações Políticas Internacionais, 2 de Abril de 1996. — O Director de Serviços, *João José Gomes Caetano da Silva.*

ÍNDICE DE QUADROS

1 - População residente (1991) **29**

2 - Factor de Dinamismo Relativo **32**

3 - Percentagem do Poder de Compra **33**

4 - Sistema político local **95**

5 - Objectivos gerais **108**

6 - Metodologias de análise **120**

7 - Amostra empírica considerada **133**

8 - Índice de respostas ao Inquérito por questionário **139**

9 - Principais transformações ocorridas nos últimos anos **141**

10 - Projecto mais importante que pretende realizar **142**

11 - Formas de negociação/mediação **174**

ÍNDICE DE GRÁFICOS

1 - Conhecimento de atribuições e de legislação por parte dos munícipes 140

2 - Motivos de entrada na vida política 143

3 - Grupos sociais mais influentes 144

4 - Grupos sociais mais úteis 147

5 - Utilidade/Influência dos grupos sociais 149

6 - Principais apoios na actividade política 150

7 - Influência/Apoios na actividade política 151

8 - Razões que mais contribuíram para a eleição 152

9 - Principais qualidades que um eleito local deve possuir 155

10 - Tinha já algum envolvimento em organizações não-partidárias antes de se candidatar? 157

11 - Número de mandatos cumpridos 157

12 - Gostaria de se recandidatar a um novo mandato? 158

13 - Gostaria de se recandidatar ao lugar/candidatar-se a outro cargo público? 159

14 - Principais obstáculos aos eleitos locais 160

15 - Aspectos que permitiriam melhorar os resultados do exercício do Poder Local 162

16 - Principais carências da Freguesia/Município 164

17 - Principais gastos orçamentais 165

18 - Carências/gastos declarados pelos eleitos locais 167

19 - Formas de actuação privilegiadas 170

20 - Níveis de actuação privilegiados 172

21 - Fontes de informação e consulta 175

22 - Canais de apresentação de problemas..... **175**

23 - Fontes de recursos "paralelos"..... **177**

AGRADECIMENTOS

As duas linhas dedicadas aos agradecimentos poderão parecer, do ponto de vista formal, uma invariante de apresentação do trabalho por parte do próprio investigador. Sê-lo-à, porventura. No entanto, entendemos deixar algumas referências a este propósito, sobretudo porque sentimos serem importantes do ponto de vista "íntimo" de prossecução do trabalho e de envolvimento do próprio investigador.

Desde logo, uma referência à família, aos pais, pelos incentivos e pelo apoio prestado. Igualmente à Rosa Maria, pela capacidade de resistir aos convívios com os amigos, quando o chamamento da investigação é mais forte, assim como pelas trocas de ideias, pelas sugestões e por algumas correcções feitas às "gralhas", que se reproduzem no papel devido a um qualquer factor desconhecido e contra o qual é impossível combater!

De uma forma muito especial e sincera, ao orientador desta investigação e do próprio investigador, Prof. Doutor António Teixeira Fernandes. A amizade transmitida e a total disponibilidade para todas as questões e para todos os dilemas foi de fundamental importância para o encaminhamento da pesquisa. Muito obrigado pela paciência e pelo apoio.

Um agradecimento aos amigos que me acompanham na vida - e que não vou enumerar -, com quem troquei ideias, que aturaram algumas das minhas

indefinições, mas que se mostraram disponíveis para toda a ajuda, quanto mais não fosse, ouvir-me...

Finalmente, uma homenagem: a todos aqueles que honram o poder local, que lhe dão forma e alma, tornando-o uma das estruturas importantes para a estrutura social e para a vida das pessoas, apesar de todas as dificuldades, apesar de todas as "estratégias", personificando nesta homenagem todos aqueles que colaboraram (no preenchimento dos inquéritos ou nas entrevistas) para a prossecução desta investigação.

Para todos vós, o meu sincero "Muito Obrigado".

FACULDADE DE LETRAS
BIBLIOTECA
PORTO